

Université de Montréal

**Socio-histoire de la réforme administrative au
Cameroun : de la proto-bureaucratie au Nouveau
Management Public (1960-2013)**

**Par
Raoul TAMEKOU TSOWA**

Département de Science Politique
Faculté des arts et sciences

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (PHD)
en Science politique

Juillet 2017

© RAOUL TAMEKOU TSOWA, 2017

RÉSUMÉ

La présente thèse offre une analyse des politiques de réforme administrative mises en place au Cameroun, entre 1960 et 2013. En s'appuyant sur un cadre d'analyse sociohistorique, elle rend compte de la multiplicité des enjeux, des processus et des mécanismes qui participent à la genèse des réformes, à leur stabilisation, et à leur remplacement sur des périodes définies. Sur le plan empirique, le premier apport de la recherche, qui fournit un inventaire systématique, documenté, et suivi de la réforme administrative sur plusieurs décennies, est historiographique. L'examen attentif de la traduction des répertoires d'idées en programmes concrets d'organisation administrative, l'intérêt porté à la nature des acteurs impliqués, à leurs positions, leurs ressources, leurs intérêts, et leurs interactions permettent d'enrichir, l'étude de la fabrique de l'action étatique, et son évolution, depuis l'accès à l'indépendance.

De même, bien que limitée au Cameroun, la réflexion a une dimension foncièrement comparative. La sélection ou le remplacement des modèles de réformes étant au centre d'une vaste circulation de savoirs, de personnes, de normes dans l'espace, national international, et dans le temps, la recherche puise abondamment dans la littérature sur les processus de réformes observés dans d'autres sociétés occidentales, asiatiques ou africaines. Ainsi, il est illustré comment des thèmes similaires de changement prennent sens et forme dans des environnements différents, mais également par quelles relations se construisent les structures de mise ensemble des savoirs, personnes et normes des circuits de réforme.

Sur le plan théorique et méthodologique, la thèse propose un regard peu usuel des politiques de réforme administrative. L'approche est multidimensionnelle; elle associe au niveau analytique les perspectives organisationnelle, institutionnelle, sociologique et historienne. Au niveau

théorique, la réflexion s'appuie sur un vaste corpus forgé à partir des champs de l'administration et des politiques publiques, de la théorie des organisations, de la sociologie politique, de la sociologie historique. Enfin, la démarche de recherche, éclectique, mobilise des sources diverses d'information, et fait un usage extensif des données primaires, dont un grand nombre, sont inédites.

Loin de déboucher sur un méli-mélo conceptuel, cette mise en commun permet une analyse riche des phénomènes étudiés. Premièrement, en plus de confirmer l'impact décisif de variables soulevées par la littérature, comme l'influence des acteurs internationaux, ou l'instrumentalisation des élites politiques locales, la thèse éclaire sur les conditions d'action de ces variables. Enfin, trois influences causales spécifiques sont mises en exergue: les interdépendances des acteurs, les tensions structurantes du jeu des acteurs, et la circulation des savoirs de réformes. Le schéma explicatif construit autour de cet ensemble intègre les contraintes des règles de gouvernance, le poids du passé, l'offre du marché de réforme, le sens de l'opportunité politique, les dispositions institutionnelles, les ressources organisationnelles.

Au final, la thèse convie à un débat sur la formation, et la transformation, de l'État en Afrique. Bien que ne traitant pas spécialement de succès ou d'échec des réformes, elle offre, par ses implications, des pistes d'intérêt pour les décideurs publics.

Mots-clés : Réforme administrative; Socio-histoire; Cameroun; État; Bureaucratie; Nouveau Management Public; Gouvernance; politiques publiques; organisation

ABSTRACT

This dissertation provides an analysis of administrative reform policies implemented in Cameroon between 1960 and 2013. Using a sociohistorical framework, it explains the multiplicity of issues, processes and mechanisms that participate in the genesis of reforms, as well as their stabilization and replacement over specific periods of time. On the empirical level, the main contribution of the research—which provides a systematic inventory of administrative reforms over several decades—is historiographic. A careful examination of the transformation of ideas into concrete administrative organization and of the nature of actors involved—along with their positions, resources, interests and interactions—highlights the many facets of state action and its evolution since Cameroon’s independence in 1960.

Even though it focuses on Cameroon, the dissertation has an important underlying comparative dimension. Indeed, given that the selection or replacement of reform models is often based at the confluence of knowledge, people, and varying norms—both across national and international settings as well as over time—the research draws heavily from the comparative literature on reform processes observed in other societies, such as in Western, Asian or African societies. The research therefore highlights how similar themes of change take meaning and form in different settings, but also the ways in which relationships between knowledge, people and norms are structured in order to create reforms.

From the theoretical and methodological point of view, the thesis adopts a novel perspective on administrative reform policies. The approach is multidimensional, as it focuses on the organizational, institutional, sociological and historical perspectives at the analytical level. At the

theoretical level, the reflection is based on a vast review of the fields of administration and public policy, organizational theory, political sociology and historical sociology. Finally, the methodology brings together diverse sources of information and makes extensive use of primary data, (such as many archival and bureaucratic documents, semi-structured interviews) many of which have never before been featured in analyses.

Far from leading to a conceptual mishmash, this pooling of data and methods allows a rich analysis of the phenomena studied. First, in addition to confirming the decisive impact of variables raised by the literature, such as the influence of international actors or the instrumentalization of local political elites, the thesis sheds light on the conditions surrounding the effects of these variables. Finally, three specific causal influences are highlighted: the interdependencies of actors, the structuring tensions of their actions, and the diffusion of reform knowledge. The explanatory framework built around this set integrates the constraints of the rules of governance, the importance of past actions, the supply of the reform market, the sense of political expediency, institutional arrangements and organizational resources.

In the end, the dissertation invites a debate on state formation and transformation in African countries. Although it does not deal specifically with the success or failure of administrative reforms, it offers, through its implications, avenues of interest for public decision-makers.

Keywords: Administrative reform; social history; Cameroon; State; Bureaucracy; New Public Management; Governance; public policies; organizations

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
ABSTRACT	iii
TABLE DES MATIÈRES	v
LISTE DES TABLEAUX	xi
LISTE DES FIGURES	xii
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	xiii
DEDICACE	xv
REMERCIEMENTS	xvi
INTRODUCTION GENERALE	1
Analytique de la réforme	2
Le champ empirique de la thèse	5
Chapitre 1. Cadre analytique et méthodologique	10
Section 1. Revue de la littérature	11
I. Les explications fonctionnalistes de la réforme administrative	13
I.1. Les arguments fonctionnalistes de la réforme administrative	13
I.2. Critique des explications fonctionnalistes de la réforme administrative	18
II. Les thèses socio-organisationnelles de la réforme administrative	20
II.1. Les arguments de la sociologie des organisations	20
II.2. Limites des thèses sociologico-organisationnelles de la réforme administrative	24
III. Les explications rationalistes de la réforme administrative	25
III.1. Les réformes comme instruments stratégiques: les arguments du choix rationnel	25
III.2. Les limites des explications rationalistes	29
IV. Les principales tendances de la littérature africaniste sur la réforme administrative	31
V. Pour une approche socio-historique de la réforme administrative	37
IV.1. La socio-histoire: label ou démarche?	37
IV.2. Implications analytiques et empiriques d'une perspective socio-historique	40
Section 2. Approche théorique : une analyse configurationnelle et historique de la réforme administrative ...	44
I. Répertoire d'une réforme	44
II. Les configurations de réforme	46
II.1. L'interdépendance des acteurs	46
II.2. La circulation des savoirs comme dynamique structurante des configurations	51
II.3. Les tensions structurantes des configurations	52
III. La trajectoire camerounaise de réforme administrative: temporalité, institutions et causalité constitutive ..	57
Section 3. Méthode de réalisation de la recherche	61
I. Socio-histoire de l'action publique : principes de méthode	61

II.	Stratégie de mise en œuvre de l'étude	64
II.1.	Le type d'investigation.....	64
II.2.	La collecte de données: un processus de triangulation.....	66
II.2.1.	Les entretiens semi-directifs.....	67
II.2.2.	Les archives.....	69
Conclusion		72
Chapitre 2 : Réformer un État qui se forme : naissance de l'État bureaucratique et émergence d'un champ formel de la réforme administrative au Cameroun (1960-1981).....		73
Section 1. Gestion de l'héritage colonial et consolidation étatique : les conditions historiques d'émergence d'une trajectoire camerounaise de développement administratif		76
I.	L'administration coloniale au Cameroun.....	76
I.1.	Le Cameroun sous occupation allemande	77
I.2.	Le Cameroun sous administration française.....	80
I.2.1.	La période du mandat : 1916-1945.....	80
I.2.2.	La période de tutelle : 1946-1960.....	84
I.3.	Le Cameroun sous administration coloniale britannique	88
I.3.1.	Le Cameroun sous mandat britannique.....	88
I.3.2.	Le Cameroun sous tutelle britannique	90
II.	Sortir de la colonisation : la gestion du legs colonial et la consolidation de l'Etat Camerounais	92
II.1.	La période formative des indépendances.....	92
II.2.	Aux origines de l'ordre politico-administratif moderne en Afrique : le legs de la colonisation	95
Section 2 : La rationalisation organisationnelle comme répertoire du changement administratif au Cameroun après les indépendances		102
I.	La rationalisation des conditions d'emploi du personnel étatique au Cameroun : entre mimétisme et stratégies hégémoniques	102
I.1.	Les bases de l'administration légal-rationnelle au Cameroun : le statut général de la Fonction publique.....	103
I.2.	Limites et enjeux du mimétisme administratif : opportunisme, inadaptation et inapplication du cadre légal de l'emploi public au Cameroun.....	105
II.	Africanisation et professionnalisation de l'administration publique : « camerouniser par le haut »	108
II.1.	Dynamiques d'africanisation	108
II.2.	La « camerounisation » de l'administration publique	110
III.	Administration du développement, planification et rationalité de production.....	119
III.1.	L'administration du développement et la rationalisation du changement en Afrique	121
III.2.	Planification du développement et rationalisation administrative	122
IV.	Émergence d'un champ formel de la réforme administrative au Cameroun	126
IV.1.	Les premières expérimentations du management en Afrique : le modèle Organisation et Méthodes ou la « rationalité de l'atelier » dans le service public.....	127
IV.2.	Le MOM au Cameroun	130
IV.2.1.	L'introduction du MOM au Cameroun	130
IV.2.2.	L'institutionnalisation du SCOM au Cameroun	134

IV.2.3. La formalisation de la réforme administrative au Cameroun : crise spéculaire.....	139
Section 3. Configuration de la séquence : acteurs et paramètres du changement	142
I. La dynamique politique	142
I.1. La faveur du contexte	142
I.2. Ahmadou Ahidjo : « champion » de la réforme administrative au Cameroun	145
II. Experts et acteurs administratifs	148
II.1. Dans les couloirs internes de la réforme	149
II.2. L'expertise internationale et la réforme administrative au Cameroun entre 1960 et 1981	154
Conclusion	157
Chapitre 2 : le tournant néomanagérial de l'administration publique camerounaise (1981-1989).....	161
Section 1. Renouveau et crise de transition : la réforme comme argument stratégique.....	163
I. Avènement du « Renouveau » et redistribution des cartes du jeu politique : « Réformer pour exister » ...	163
I.1. Naissance de la deuxième République Camerounaise : le début de l'ère Biya	164
I.2. Crise de succession et affirmation d'un leadership de rupture	166
II. Experts administratifs et diffusion des solutions néomanagériales au Cameroun	168
II.1. L'expertise internationale.....	168
II.1.1. La coopération technique Canada-Cameroun dans le domaine de la réforme administrative.....	169
II.1.2. Circulation des idées managériales et transfert par apprentissage : les leçons de l'Université de Pittsburgh	171
II.2. Les acteurs locaux de la diffusion de l'enjeu managérial au Cameroun	173
Section 2. Renouveau et programme du changement : le répertoire des réformes.....	179
I. Les réformes de l'organisation administrative : donner corps au Renouveau	179
I.1. La gouvernance de rupture du Président Paul Biya : réinventer l'histoire institutionnelle du Cameroun ..	179
I.2. La Mission Zambo : comprendre l'administration pour la changer	181
II. Le point tournant de l'institutionnalisation du management au Cameroun : la création de l'ISMP	184
II.1. L'ISMP : une figure d'exportation de l'ENAP au Cameroun	184
II.2. L'ISMP comme outil de réforme administrative	187
Section 3. L'ISMP et la transformation graduelle de l'administration publique camerounaise : la sédimentation comme mécanisme de changement	190
Conclusion	194
Chapitre 4 : Réformer en période de décroissance : l'administration publique camerounaise sous ajustement structurel (1989-2000)	197
Section 1. Programmes d'ajustement structurels et recomposition de la gouvernance publique au Cameroun	199
I. L'expérience camerounaise des programmes d'ajustement structurel : la dictature de la bourse	199
I.1. L'État perd sa souveraineté économique : la genèse des PAS au Cameroun	200
I.2. Les PAS : isomorphisme coercitif et diffusion des valeurs néolibérales en Afrique	201
II. La complexification des règles du jeu : le mouvement de la revitalisation de l'administration publique au Cameroun	206

II.1. L'émergence du répertoire de la gouvernance : dynamique politico-institutionnelle	207
II.1.1. Origines de la gouvernance	207
II.1.2. Le nouveau consensus international de la gestion publique	208
III. L'État est mort, vive le pouvoir ! : redéploiement et renouvellement des rapports de domination au Cameroun	211
III.1. Le démantèlement de l'État : opportunité ou menace pour le système de gouvernance ?	211
III.2. Mouvements sur la scène politico-administrative nationale : les externalités des réformes	217
Section 2. Du NMP à la gouvernance : les réformes de la 3^e séquence.....	221
I. Les réformes de l'administration camerounaise sous ajustement structurel	221
I.1. Les mesures à impact budgétaire immédiat	223
I.1.1. La réduction du coût de gestion du personnel public	223
I.1.2. La réduction des effectifs.....	225
I.2. Les mesures de restructuration organisationnelle	226
I.2.1. Structure organisationnelle et performance managériale : les plans d'organisation et d'effectifs des ministères au Cameroun.....	226
I.2.2. La révision du cadre juridique de l'administration publique camerounaise	231
II. La gouvernance comme répertoire de réforme administrative au Cameroun.....	234
II.1. Le Programme de renforcement de la capacité de Gestion de la Fonction publique camerounaise.....	234
II.2. Le Programme National de Gouvernance au Cameroun : élaboration et conception	238
Section 3 : une nouvelle bifurcation de la trajectoire de réforme administrative au Cameroun?	243
I. La revitalisation de l'administration publique camerounaise	243
II. L'émergence de nouvelles règles du champ administratif	244
Conclusion	247
Chapitre 5 : Le renouveau managérial au Cameroun (2000-2013)	251
Section 1. Jeux de domination et diffusion de normes de réforme	253
I. Des « grandes ambitions » aux « grandes réalisations » : la routinisation du discours de réforme dans la construction de la légitimité présidentielle	253
II. Primus Inter pares : la tentative de construction d'un statut de leader de l'action gouvernementale par le premier ministre au Cameroun	257
III. Espaces et acteurs de la socialisation au changement : la diffusion des normes de réforme administratives	260
Section 2 : les répertoires de la modernisation.....	265
I. La consolidation de l'État régulateur au Cameroun	265
I.1. En quête d'efficacité managériale : l'apparition du phénomène de l'agencification au Cameroun	268
I.2. L'accélération de la décentralisation	272
II. Le triomphe du Nouveau Management Public au Cameroun	274
II.1. Solutions d'action publique et convergence: les circuits internationaux de fabrique des réformes administratives	275
II.2. L'avènement de la société d'audit au Cameroun : la transformation des modes de contrôle de l'action publique.....	277

II.2.1. Le Programme National de Gouvernance (phase II) : le pilier de base de la modernisation administrative au Cameroun	278
II.2.2. La stratégie sectorielle du MINFOPRA	279
II.2.3. La modernisation de la gestion du personnel étatique au Cameroun.....	282
II.2.3.1. La composante organique de la réforme : une approche rénovée de la gestion des ressources humaines de l'État camerounais	282
II.2.3.2. La composante technique de la réforme : la « résurrection » de SIGIPES.....	284
II.2.4. Un cadre systémique de l'introduction de la culture des résultats au Cameroun : le Programme de modernisation de l'administration publique camerounaise par l'introduction de la gestion axée sur les résultats (PROMAGAR)	286
II.2. 5. L'innovation du budget-programme au Cameroun	288
II.2.5.1. Origines et fondements du budget-programme.....	288
II.2.5.2. Le budget-programme au Cameroun : application et implications	291
Section 3 : Plus ça change, plus c'est pareil : sédimentation, conversion et contiguïté dans les processus de réforme au Cameroun	296
Conclusion	298
Chapitre 6 : retour sur la trajectoire camerounaise de réforme administrative (1960-2013).....	300
Section 1. La trajectoire camerounaise de réforme administrative : Institutionnalisation, autonomisation et fragmentation.....	301
I. L'institutionnalisation de la réforme administrative au Cameroun : spécialisation et routinisation	301
I.1. La spécialisation de la réforme administrative au Cameroun	303
I.2. La routinisation de la réforme administrative au Cameroun : le changement comme facteur de stabilité.....	306
II. Autonomisation et fragmentation : l'évolution de la capacité nationale de réforme administrative au Cameroun	312
Section 2. La politique de la réforme administrative au Cameroun : régularités et invariants.....	319
I. Transferts, externalisation, isomorphisme : la mécanique du changement administratif au Cameroun	319
II. Acteurs et structures : jeux et leviers de réforme	325
Section 3. Réforme administrative et construction de l'Etat au Cameroun : des liens de causalité nécessaire ?	329
I. L'histoire de la réforme administrative comme histoire de l'Etat au Cameroun	329
II. La réforme administrative dans le champ politique camerounais : réformer un Etat néopatrimonialiste	334
CONCLUSION GENERALE	341
Apports empiriques et pratiques à l'étude de la réforme administrative au Cameroun.....	342
Intérêt de l'approche théorique et analytique	344
Futurs agendas de recherche	348
Repenser la gouvernance au Cameroun	348
La réforme administrative dans les Etats (néopatrimoniaux) en Afrique.....	350
BIBLIOGRAPHIE	352
Sources	352
1. Documents officiels	352

2. Textes de lois	353
3. Archives	353
Travaux de méthodologie	355
Travaux d'administration et politiques publiques, et de science politique	356
Travaux sur l'Afrique.....	377
Travaux sur le Cameroun	392
ANNEXES	402
Annexe I: la démarche d'investigation et le matériau d'enquête. Une présentation critique	403
I. Itinéraire d'un questionnement	403
II. Le matériau de la recherche : des difficultés de la collecte et de l'exploitation	405
1) La littérature « grise » sur les processus de réforme administrative	405
b) Les entretiens	406
i. Technique de sélection: l'échantillonnage théorique.....	406
ii. La composition de l'échantillon	407
iii. Déroulement des entretiens	409
c) Les archives	410
III. Critique reflexive: de l'usage des sources et de leurs limites	410
Annexe II: guides d'entretien et questionnaires	412
Annexe III: Evolution du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MINFOPRA)	422
I. Le MINFOPRA.....	422
II. L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM)	424
III. L'Institut Supérieur de Management Public (ISMP).....	424
IV. Le Centre National d'Administration et de Magistrature/ L'Institut des Techniques Administratives et Financières (CENAM/ITAF).....	424

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I : aperçu historique des réformes administratives en Afrique (p. 53)

Tableau II : le Cameroun en 1960 : comparaison des territoires français et anglais (p.83)

Tableau III : aperçu de l'application de la politique de l'équilibre régional par ahmadou Ahidjo (1982) (p. 109)

Tableau IV : visibilité de la réforme administrative dans la Presse écrite entre 1981-1989 (p. 168)

Tableau V : mise en récit de l'enjeu managérial dans la presse écrite au Cameroun : 1981-1989 (p. 169)

Tableau VI : les clientèles de l'ISMP (p.180)

Tableau VII : objectifs spécifiques du PRCG/FP : bilan des activités au Cameroun (p. 229)

Tableau VIII : les 3 E et la budgétisation par programmes (p. 272)

Tableau IX : Secteurs de l'administration camerounaise (p. 285)

Tableau X : synthèse de l'évolution de la réforme administrative au Cameroun : 1960-2013 (p. 303-4)

Tableau XI : capacité nationale de réforme administrative (p. 305)

Tableau XII : isomorphisme et sélection de modèles de réforme au Cameroun (p. 316)

Tableau XIII : Liste des interviewés (p. 403)

Tableau XIV : évolution du MINFOPRA (p. 418-419)

Tableau XV : évolution de l'ENAM (p. 420)

Tableau XVI : évolution de l'ISMP (p. 420)

Tableau XVII : CENAM/ITAF (p. 420)

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : position d'un BOM au sein d'un ministère (p. 130)

Figure 2 : organigramme du SCOM et services reliés (p. 132)

Figure 3 : cartographie du réseau des acteurs de la réforme administrative au Cameroun (p. 320)

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACDI : Agence Canadienne de Développement International.
AN : Assemblée Nationale.
ANCAM : Assemblée Nationale du Cameroun.
ARCAM : Assemblée Représentative du Cameroun.
ATCAM : Assemblée territoriale du Cameroun.
BM : Banque Mondiale.
CAFRAD : Centre africain de formation et de recherches administratives pour le développement.
CIRA: Centre Interministériel de Renseignement Administratif.
CISL : Comité Interministériel des Services Locaux.
CND: Conseil National de la Décentralisation.
CNPC: Cameroon Peoples National Convention.
COA : Conseillers en organisation administrative.
CPI : Corruption Perception Index.
CPIA: Country Profile Institutional Assessment.
CR : Commissaire de la République.
CT: Cameroun Tribune.
CUC: Cameroon United Congress.
DERA : Division des Études et de la Réforme administrative.
DSRP : Document stratégique de réduction de la pauvreté.
ECA : École Camerounaise d'Administration.
ENAM : École Camerounaise d'Administration et de Magistrature.
ENS : École Normale Supérieure.
EPS : École Primaire Supérieure.
FMI : Fonds Monétaire International.
GAR : Gestion axée sur les Résultats.
GRH : Gestion des Ressources Humaines.
IFIs : Institutions Financières Internationales.
INJS : l'Institut National de la Jeunesse et des Sports.
ISMP : Institut Supérieur de Management Public.
KNDP: Kamerun National Democratic Party.
MINAGRI : Ministère de l'Agriculture.
MINASCOF : Ministère des Affaires Sociales et de la Condition féminine.
MINEDUC : Ministère de l'Éducation Nationale.
MINEF : Ministère de l'Environnement et des Forêts.
MINEFI : Ministère des Finances.
MINEPAT : Ministère de l'Économie, de la Planification, et de l'Aménagement du Territoire.
MINEPIA : Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales.
MINFOPRA : Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative.
MINHDU : Ministère de l'Habitat et du Développement Urbain.
MINREST : Ministère de la Recherche scientifique et technique.
MINSANTE : Ministère de la Santé.
MINTOUR : Ministère du Tourisme.

MINTPS : Ministère des Télécommunications et Postes.
 NRFC : Nouveau Régime Financier de l'État Camerounais.
 OFPA : Observatoire de la fonction publique en Afrique.
 OM : Organisation et Méthodes.
 ONU : Organisations des Nations Unies.
 OST : Organisation Scientifique du Travail.
 PDC : Parti Démocrate Camerounais.
 PINORAC : Projet d'introduction des normes de rendement dans l'administration camerounaise.
 PM : Premier Ministre.
 PNG : Programme National de Gouvernance.
 PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.
 PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.
 POE : Plan d'Organisation des effectifs.
 PR : Président de la République.
 PRCG/FP : Programme de renforcement de la capacité de Gestion de la Fonction publique camerounaise.
 PSC : Parti Socialiste Camerounais.
 RACAM : Rassemblement du Peuple Camerounais.
 RDPC : Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais.
 SCOM : Service Central de l'Organisation et Méthodes.
 SDN : Société des Nations.
 SDT : Simplification du Travail.
 SFIO : Société Française de l'Internationale Ouvrière.
 SGOM : Stratégie Générale d'Organisation des Ministères.
 SIGIPES : Système Informatique de Gestion Intégrée des Personnels de l'État et de la Solde.
 SPM : Services du Premier Ministre.
 SPRA : Secrétariat Permanent à la Réforme Administrative.
 UC : Union Camerounaise.
 UNESCO: Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.
 WWGI: World Bank World Wide Governance Indicators.

DEDICACE

A ma fille Virgine Eden.

Puisses-tu découvrir les vertus d'une vie de questionnement

A mon oncle bien aimé

Papa Tiayong Jean, parti trop tôt

REMERCIEMENTS

Véritable parcours initiatique, la rédaction d'une thèse de doctorat représente un moment unique dans la trajectoire de vie. Pendant cette période de forte intensité et d'épreuves, au cours de laquelle la volonté, l'abnégation, la capacité de dépassement sont testées de diverses façons, et de manière extrême, j'ai réalisé la dualité irréductible de tout succès viable : l'effort individuel et l'entourage collectif. Aussi, bien qu'étant l'auteur de cette thèse, je ne saurais en revendiquer l'unique parenté. Au cours des longues et laborieuses années de rédaction, à travers mes déplacements entre le Canada et le Cameroun, j'ai reçu un soutien exceptionnel de personnes et d'institutions, dont la disponibilité, l'engagement, la générosité, ou simplement la présence, m'ont permis de m'accrocher, de persévérer, de me dépasser. L'aboutissement de ce travail tient autant de leur mérite que du mien. Par ces quelques mots, je tiens à leur exprimer mon éternelle gratitude.

Tout d'abord, je tiens à remercier le Professeur Denis Saint-Martin, qui est, sans doute, l'architecte principal de ma thèse. L'impact de Denis Saint-Martin va d'ailleurs, et de très loin, au-delà de mon doctorat. Il irrigue ma vocation d'universitaire, épanouissement intellectuel, et ma vision de la vie. Débarqué au Canada il y'a de cela des années, par un hiver aussi grincheux que glacial, j'ai rencontré le Pr. Saint-Martin à un séminaire de maîtrise. A mon égard, Denis Saint-Martin a toujours fait preuve de patience, de bienveillance, de hauteur, de générosité. Les nombreuses discussions avec lui dans son bureau, les collaborations de recherche et d'enseignement, ont été pour moi de stimulantes périodes d'apprentissage et de développement. La rigueur personnelle et académique de Denis Saint-Martin, ses standards non négociables de

l'excellence, sa disponibilité et sa franchise, souvent déconcertante, son sens de l'abstraction, ont constitué un repère, un idéal à atteindre pendant les années à l'Université de Montréal.

Ensuite, j'aimerais signifier ma reconnaissance au corps professoral du Département de Science politique de l'Université de Montréal. J'ai été vivement marqué par l'enseignement de pointe, le brio, la stature intellectuelle, et surtout la simplicité et l'accessibilité incroyables de chaque professeur rencontré du département. Mamoudou Gazibo a joué, de fait, un rôle important dans mon parcours. Depuis le début, il m'a apporté tout son soutien, ne ménageant ni son temps, ni ses ressources matérielles pour me permettre de mener à bien ma thèse. Je le remercie pour le financement du billet d'avion de mon premier séjour de terrain, pour ses encouragements permanents, pour sa rigueur et son ouverture. D'autres professeurs se sont également montrés décisifs dans ma trajectoire. Je pense principalement à Christine Rothmayr, Robert Dalpé, Richard Nadeau, André-J. Bélanger, Eric Montpetit, Jane Jenson, Pascale Dufour, Frédéric Mérand. Les interactions avec ces professeurs ont été toujours inspirantes, et ont challengé, tout en construisant, et en enrichissant, mes habiletés de chercheur, et mes connaissances en science politique.

Je ne saurais parler du Département de science politique sans mentionner l'excellence de son corps administratif qui m'a été d'une aide capitale depuis mon arrivée à l'Université de Montréal. Je pense principalement à Marie-André Lavertu, Jocelyne Sauvé, René Leclerc, Caroline Leboucher, Carole Pouliot. Enfin, je tiens à remercier des collègues doctoraux qui se sont montré d'une ouverture, et d'une disponibilité permanente. Je pense principalement à Nordin Lazreg, et à Jean-Philippe Gauvin.

Au Cameroun, mon investigation empirique, et ma compréhension de la réforme administrative auraient été bien ardues et limitées sans l'intervention, et le soutien de quelques personnes. Il

s'agit premièrement du Dr. Léon-Bertrand Ngouo, grand spécialiste de la réforme administrative et ancien haut responsable administratif au Cameroun. Par sa vaste érudition, sa profonde connaissance des circuits des changements administratifs au Cameroun, le Dr. Ngouo a été décisif dans la réalisation du travail. Je voudrais aussi souligner l'apport du Dr. Ondo Biwole Viviane, Directeur-général adjoint de l'ISMP. Spécialiste de la modernisation administrative, le Dr. Ondo a été très utile pour cerner certaines dimensions non appenrentes des projets de réforme administrative au Cameroun. Également, elle a pu mettre à contribution son réseau de connaissances qui m'a été crucial dans la collecte d'informations.

Ma famille tient une place importante dans mon parcours, et dans la réalisation de cette thèse. Je remercie mes parents, Mr et Mme TAMEKOU Ernest et Agathe, mes frères et sœurs, Loris, Rodrigue, Hermann, Diane, mes neveux, pour leur amour inconditionnel, pour leur foi inébranlable, pour leur assistance matérielle, physique, et morale, et ma fille, Virgine Eden, mon phare incandescent. Je tiens également à remercier des amis proches, alliés de toujours, qui ont été impliqués à un titre, ou à un autre, dans cette expérience : le Pr. Landry Signé, Yamdé Steve Biko, Joseph Noa (Azor), Guy Mfila, Willy Foumena, Paul Foko, Youcef Medjour.

Pour terminer avec les remerciements, j'exprime mon infinie reconnaissance à des institutions qui m'ont accordé des subventions de recherche pendant ma thèse (le CPDS de l'Université de Montréal, le Ministère de l'Enseignement Supérieur du Cameroun), ou qui m'ont accueilli en leur sein (le SPRA et l'ISMP du Cameroun). Enfin, je ne saurais finir sans saluer les incroyables ressources de la BLSH de l'Université de Montréal, dont l'incomparable service de prêt entre bibliothèques, et le personnel se sont avérés précieux pour ma recherche.

INTRODUCTION GENERALE

La présente thèse s'inscrit au centre des débats contemporains sur l'évolution du secteur public, et les dynamiques de transformation de l'État. Elle aborde, et essaie de répondre aux questions suivantes, en se basant sur la situation particulière du Cameroun : par quels mécanismes et processus émergent, se maintiennent, et sont transformées ou éliminées les institutions gouvernementales? Comment sont choisis les modèles d'organisation et de fonctionnement de l'État? Dans quelle mesure ce choix repose-t-il sur un acte délibéré et intentionnel, ou découle-t-il de décisions imposées de manière coercitive, ou encore, d'aléas de l'histoire? Quels rôles jouent les arrangements institutionnels, et le contexte structurel, dans cet ordre?

En effet, conséquence du sentiment dominant de la permanence d'une crise politique dans les sociétés modernes, l'idée de réforme de l'État s'est insinuée dans l'imaginaire collectif comme un pendant nécessaire, et tout aussi régulier. Véritable mot-fétiche et symbole inépuisable, la réforme étatique apparaît omniprésente dans le champ politique (Kickert et Van der Meer 2011; Massey 2013; Leibfried et al., 2015; Van de Walle et Groeneveld 2016). Elle alimente les discours et stratégies électoralistes des candidats, qui la mettent au-devant de leurs programmes d'action, indépendamment de leur obédience idéologique, ou de leur statut. L'image de la réforme semble parée des vertus les plus miraculeuses, et porteuse des plus hauts espoirs. Elle incarne le progrès, le changement. La réforme offre des solutions pratiques, vient réparer, ou promet de réparer les liens défailants, les cadres inopérants, les services déficients de l'ordre public: « plus ou moins d'État », « plus de rationalité », « plus de moyens », « plus d'efficacité, d'économie, d'efficience », « plus de démocratie », « plus d'éthique », « plus d'ouverture et de transparence », « plus de résultats ». Telles sont les nombreuses formules, qui, à l'instar d'une

liturgie, réunissent, à un moment donné, une communauté diverse d'acteurs sur la nécessité d'une orientation particulière de l'organisation et du fonctionnement du service public. L'effervescence observée autour de cette mise en scène ritualisée du changement, donne finalement à croire qu'une action sur l'État produirait un effet contagieux sur les différents corps de la société, et permettrait de restaurer les équilibres fragilisés¹.

Analytique de la réforme

Dans cette thèse, la réforme administrative est considérée comme un site privilégié de l'observation des mutations contemporaines de l'État. Symbole de changement, elle s'assimile aussi à un processus organisé et structuré de recherche, et d'application, de solutions. Elle en appelle de ce fait à trois types spécifiques de compétences étatiques.

D'abord la compétence institutionnelle, qui réfère à la capacité de l'État à agir de manière structurée et organisée, à travers des cadres directeurs plus ou moins cohérents et articulés sur une échelle temporelle définie, autrement dit, des politiques et programmes publics. Modalité spécifique d'action publique, la réforme administrative est une politique publique dotée de propriétés distinctives. À l'instar d'autres types de politiques publiques, elle relève de l'ordre des moyens et des stratégies d'intervention, de régulation et de contrôle de l'État.

Ainsi, pour Philippe Bezes, la caractéristique formelle majeure d'une réforme administrative est sa *transversalité*. Reprenant la conceptualisation de Théodore J. Lowi, l'auteur soutient qu'une politique de réforme administrative représente une activité *constitutive*, c'est-à-dire une « intervention publique qui a pour objectif et pour effet le plus visible de redistribuer des pouvoirs

¹ Cette vision idyllique de la réforme est, par exemple, bien exprimée dans un rapport publié par un think tank sur la réforme de l'État en France. Selon ce rapport, la réforme de l'État est la « mère de toutes les réformes » et la « seule voie possible pour remédier aux difficultés actuelles ». Elle porterait un triple enjeu: 1) le maintien d'un contrat social, 2) l'anticipation, la préparation et l'accompagnement de la société aux mutations en cours; et 3) l'aide à la résorption des déficits publics, condition sine qua non d'une action publique efficace et durable. (Terra Nova 2013).

et des capacités d'action, d'imposer des règles générales, et de produire des représentations de l'ordre politique légitime (2009, 15). Une réforme administrative a des propriétés génériques et entend s'imposer à l'ensemble de l'organisation et du personnel administratif dont elle se propose de redéfinir la structure, le fonctionnement et la gestion. Les politiques de réforme analysées dans le présent travail offrent des règles, des savoirs, des techniques, des pratiques transversaux à l'ensemble des services administratifs, sans considération de leurs missions sociales spécifiques. Elles ont la prétention de s'appliquer aussi bien à la gestion et l'organisation des services assurant la sécurité nationale, qu'aux administrations en charge du patrimoine forestier et touristique, ou encore à celles responsables de la gestion des finances publiques, des douanes, ou de l'éducation nationale. En ce sens, en plus de la dimension *constitutive*, les politiques de réforme administrative ont une dimension *instituyente*. Elles ont pour finalité la cohésion et l'intégration horizontales du service public à travers un référentiel commun².

Ensuite, la deuxième compétence étatique à laquelle réfère la réforme administrative est la compétence sociale qui fait référence à l'aptitude de l'État à définir clairement les intérêts publics et les objectifs sociaux, à son mode de légitimation, ainsi qu'à sa responsabilité envers ses différents publics (Dzomo-Silinou 1998, 9; Rouban 2003, 157). Dans un certain sens, cette compétence renvoie à la dimension structurale de la réforme administrative. En effet, en plus des dimensions *constitutive* et *instituyente*, une réforme administrative représente un lieu symbolique de reproduction du social, et un espace d'expression des enjeux de légitimation de la puissance publique. La définition d'une politique de réforme administrative est au centre de conflits autour

² Sur la fonction intégratrice de l'institution, voir Chevalier 1994 ; Chavance 2001 ; Juan 2006 ; Pesqueux 2006. On peut également se référer aux travaux de Peter Evans sur l'État développemental, dans lesquels il pose l'institution d'une bureaucratie au sens wébérien comme une condition nécessaire du développement. Le critère déterminant serait la robustesse institutionnelle de la bureaucratie, qui repose, d'une part sur sa cohérence interne, c'est-à-dire le niveau de cohésion interne des organes et agences étatiques, et d'autre part, sur sa cohérence externe, c'est-à-dire le niveau de cohésion entre l'État et des partenaires privés (syndicats, entreprises privées, associations de patrons, etc.). Les attributs légal-rationnels et organiques de la bureaucratie jouent ici le rôle de référentiel de cohésion. Voir Evans 1995; Evans et Rauch 1999; Chibber 2002.

de la création, de l'imposition, de la négociation du sens et de l'orientation de l'action publique ; de son usage. Les finalités de cohésion et d'intégration posent des problèmes nécessaires d'action collective qui impliquent des activités, tout autant nécessaires, de marchandage, des coûts de transaction, des stratégies de persuasion et de légitimation (voir Dezalay et Garth 2002 ; Dezalay 2004).

Enfin, le troisième type de compétence impliqué est la compétence technique. Elle renvoie à l'ensemble des savoirs et des connaissances spécialisés qui sont mobilisés à titre d'outils de changement. Le rappel de Jean-Claude Thoenig sonne parfaitement juste, dans ce sens, lorsqu'il affirme que «la réforme administrative est certes une affaire de volonté, mais elle est aussi et d'abord une affaire de professionnalisme. Par là, il faut entendre un savoir spécifique basé sur la connaissance portant sur le contexte spécifique dans lequel on agit » (2000, 164). La réflexion de Thoenig introduit également à la complexité de l'analyse de la réforme administrative, qui entrecroise différents enjeux, de pouvoir et de savoir, différentes échelles, individuelle, institutionnelle, structurelle, différents champs sociaux, économique, politique, et symbolique.

En somme, la présente thèse réfléchit à une dimension de la transformation de l'État en Afrique, en se concentrant sur les interventions ciblées et régulières menées sur son appareil administratif. Elle propose une analyse socio-historique des politiques de réforme administrative mises en place au Cameroun, entre 1960 et 2013. Délaissant les considérations courantes de la littérature, liées au succès et à l'échec des réformes (Polidano 2001; Bourgault 2006), ou encore à l'implémentation (Barrett 2004), la thèse se concentre sur l'origine des réformes, la dynamique de leur réception, et sur leur impact cumulé sur une période suffisamment longue. La réflexion mobilise, à cet effet, un cadre analytique de socio-histoire (Noiriel 2006), qui se nourrit d'outils

conceptuels et théoriques empruntés à des domaines divers des sciences sociales et politiques: administration et politiques publiques, théorie des organisations, sociologie politique.

Le champ empirique de la thèse

La recherche empirique porte sur les politiques de réforme administrative mises en place au Cameroun, entre 1960 et 2013. Pays moyen par la superficie (475. 440. 000 km² : 54^e au niveau mondial³), le Cameroun représente sur les plans politique, historique, géographique, culturel, et social, une véritable exception. Zone charnière entre l’Afrique centrale et l’Afrique de l’ouest, et produit d’une triple colonisation (allemande, anglaise, française), le pays offre la synthèse socio-morphologique du continent, et en porte l’ensemble des curiosités, des contradictions et des paradoxes. D’un bout à l’autre, l’espace territorial camerounais offre des conditions écologiques et climatiques des plus diverses : steppes, savanes, grandes forêts, hautes montagnes, fleuves, intérieurs ou tournés vers l’Atlantique, etc. De même, les 22 millions d’habitants qui forment la population camerounaise se répartissent en plus de 200 ethnies issues des principaux peuples du continent africain : Nilotes (Hamites, Sémites), Soudanais, Semi-Nilotes, Semi-Soudanais, Négrilles, Bantous. Il est donc aisé de comprendre, au regard des caractéristiques évoquées, le pseudonyme d’« Afrique en miniature » qui est affecté au Cameroun (Dongmo 1989; Gaillard 1989; Bruneau 1999).

Le choix du Cameroun comme cas d’étude de la réforme administrative repose sur deux raisons principales, relativement opposées. Premièrement, à l’instar de nombreux pays africains, l’État au Cameroun est l’objet, depuis les indépendances, de réformes, multiples et régulières, qui visent à en transformer le fonctionnement et l’organisation, ce qui lui fait mériter, dans la littérature, le certificat de « réformateur avancé » (Adamolekun 2005). En outre, les réformes

³ Source: CIA. 2017. *The World Fact Book*.

mises en place dans ce pays apparaissent assez conformes à celles appliquées par d'autres pays en Afrique ou dans le monde. De ce point de vue, le Cameroun pourrait être considéré comme un microcosme de la réforme à l'échelle de l'Afrique, ou du moins comme représentatif de pays engagés (de manière active) sur le continent dans des processus de changement administratif.

Ainsi, l'intérêt du Cameroun comme cas d'étude revêt une proportion supplémentaire au regard de certains épisodes qui marquent l'histoire de la réforme administrative dans ce pays, et desquels il apparaît comme un pionnier, ou un leader à l'échelle du continent. On en veut pour preuve l'organisation dès le début des indépendances de rencontres continentales sur le thème de la réforme administrative, ou l'institutionnalisation dès les années 1970 d'un champ formel de réforme administrative, et la création de structures organiques dédiées à cet effet, ou encore, l'adhésion très avant-gardiste au Nouveau Management Public, au début des années 1980. Ces premières initiatives sont poursuivies au cours des décennies qui suivent par la tenue de nombreux séminaires, ateliers, colloques, conférences internationaux sur les questions de la modernisation administrative ou de la réforme de l'État. Le Cameroun se présente donc comme un cas idoine pour réfléchir aux dynamiques et enjeux qui entourent et participent à l'adoption des réformes administratives en Afrique.

Résumé par le dynamisme, la régularité, la mobilité, la reproduction, le premier argument qui soutient le choix du Cameroun apparaît, cependant, quelque peu opposé au second, qui lui, met en avant l'inertie, l'immobilisme, la paralysie. En effet, l'engagement prononcé du pays en faveur des réformes contraste singulièrement avec l'état ou la qualité du fonctionnement et de l'organisation de son administration publique, qui ont peu changé depuis les indépendances. Les mêmes tares sont décriées, d'une décennie à l'autre, d'un régime politique à l'autre, d'une réforme à l'autre. Le système de gestion de l'administration avance à travers les années, lisse et

imperturbable, malgré les assauts ininterrompus des réformateurs de tous bords, nationaux et internationaux. Il est, de ce point de vue, éclairant, au détour d'une conversation informelle, de constater le profond étonnement de citoyens, disons de personnes non introduites aux circuits de l'administration, quant à l'existence de réformes administratives au Cameroun. Dans l'opinion publique nationale, la réforme administrative est une variable-mystère et, de toute façon, complètement neutre ou inutile. La faible médiatisation des épisodes de réforme achève de la classer dans la catégorie des affaires extra-orbitales, des OPNI (Objets politiques non identifiés : Martin 1989).

En résumé, articulée autour de la dialectique de la continuité et du changement, stimulée par la problématique de la genèse et de la reproduction institutionnelle, notre thèse se trouve confrontée à trois défis et enjeux majeurs. Sur le plan empirique d'abord, il est question de lever le voile d'ombre sur la question de la réforme administrative au Cameroun. Autrement dit, il s'agit, de manière aussi précise que le permet l'accès aux sources et données, de rendre compte de l'ensemble des réformes administratives qui ont été mises en place au Cameroun depuis 1960, d'en décrire le contenu, le registre, d'en présenter les systèmes d'actions (acteurs, structures, enjeux dominants), d'en étudier l'origine. Il s'agit de documenter les réformes, d'en faire l'anatomie, l'anamnèse. La démarche ici est sociologique, mais, également et surtout historique. D'où le découpage de la période couverte par l'étude en quatre séquences temporelles précises, chacune se distinguant par une configuration causale particulière.

Le second défi et enjeu de la thèse est analytique et méthodologique. En effet, comme il a été signalé, une réforme administrative est un objet peu linéaire, et d'une grande complexité. Elle fait intervenir une multitude d'acteurs aux intérêts divergents, fait appel à des logiques situées à des échelles différentes, est souvent articulée entre de nombreux programmes et projets. Par

conséquent, reconstituer la trame logique, le « tenir-ensemble » du système de sens d'une réforme apparaît prodigieusement délicat. D'emblée, pareille ambition ne peut se cantonner au cadre classique des variables monocausales. Seule une approche multidimensionnelle, qui multiplie les angles d'observation, diversifie les sources d'information, effectue des allers et venues entre la théorie et le réel, pose un regard autant diachronique que synchronique, nous semble adaptée pour étudier une politique publique de réforme administrative, sur une période longue. Le choix d'une approche hypothético-inductive, mécaniste, et instrumentaliste/nominaliste a été dicté par ces considérations.

Enfin, le troisième enjeu de la thèse est théorique. Trois défis, au moins, sont concernés ici. Le premier consiste à enrichir le champ des approches théoriques de la réforme administrative par une étude socio-historique, qui combine perspective de relative longue durée à actualisation des sens et des pratiques des acteurs. Le deuxième défi vise à sortir l'analyse de l'administration publique en Afrique du confort des approches sclérosantes et circulaires du « tout néopatrimonialisme », ou du « tout corruption ». La thèse se joint ainsi aux travaux qui soutiennent la nécessité de mener des analyses en situation, sans a priori, ni variables « scellées » (Birschenk et de Sardan 2014; De Herdt et de Sardan 2015). Le troisième défi concerne la démarche analytique mixte de la thèse, qui oscille entre « theory-testing » et « theory-building ». Autrement dit, il est question de s'appuyer sur des théories existantes pour l'analyse de l'objet défini, mais aussi, de montrer que des concepts et des outils méthodologiques et théoriques forgés dans d'autres contextes, pour d'autres objets peuvent être pertinents pour l'Afrique, qui, on ne le rappellera jamais assez, doit être considérée comme une terre « banale » de science politique (Gazibo 2001). La fécondité est un test fondamental de la démarche scientifique⁴.

4 Le test de fécondité dans la thèse concerne de nombreux théories et cadres analytiques, mais en particulier celui que Philippe Bezes utilise dans son livre sur l'histoire de la réforme en France (2009).

Le prochain chapitre élabore en détail le cadre analytique de la thèse, et en annonce les chapitres constitutifs.

Chapitre 1. Cadre analytique et méthodologique

Le but du chapitre est de présenter le cadre analytique et méthodologique de la thèse. Dans un premier temps, nous présentons une revue des travaux sur la réforme administrative, et précisons l'approche spécifique choisie pour la recherche. Ensuite, nous présentons le cadre théorique. Enfin, une troisième section est consacrée à la démarche méthodologique.

Section 1. Revue de la littérature

« La réforme administrative est un mythe. L'administration est en perpétuel état de réforme et c'est peut-être un signe de santé car cela pourrait signifier qu'elle cherche constamment à adapter ses structures et ses méthodes à son objectif qui est la satisfaction de l'intérêt général, du « bien commun » comme disaient déjà les théologiens du Moyen-âge » (Drago 1986, 54)

« Reforms are routines rather than interruptions in organizational life. »

(Brunsson 2009, 91)

Dans cette thèse, il est question de réfléchir, de manière globale, sur les modalités de transformation de l'action publique au Cameroun, depuis 1960. Plus précisément, en partant du postulat selon lequel la réforme administrative constitue une des modalités de l'action étatique, et une politique publique spécifique (Chevallier 2005; Gow 2012), il s'agit de s'interroger sur l'origine des réformes administratives au Cameroun à partir d'une période déterminée (les indépendances), d'en saisir la signification dans le contexte particulier de la naissance et de l'institutionnalisation de l'État, d'en retracer les traductions et les orientations à des moments spécifiques, de fournir des éléments de description et d'intelligence de la trajectoire de développement. Par conséquent, renvoyant l'analyse de l'histoire qui se fait à une réflexion sur les catégories à travers lesquelles se fait cette histoire, la présente thèse s'inscrit dans le cadre d'une socio-histoire de l'action publique (Laborier et Trom 2003; Payre et Pollet 2013).

Les propriétés des réformes administratives, leur contenu, le champ entier de la réforme administrative s'intègrent ou sont en interaction étroite avec d'autres champs sociaux, et en particulier avec celui plus large de l'action étatique (Caiden 1969; 1991; 1999). Ainsi, si elles représentent des constantes organisationnelles, les réformes administratives ne peuvent se

réduire, ni être diluées dans la simple logique de fonctionnement de l'organisation. La dynamique de changement fait, ici, appel à des processus et mécanismes largement extérieurs à l'organisation. Enfin, les auteurs cités en épigraphe, bien qu'empruntant un raisonnement différent, introduisent à un des paradoxes fondamentaux du changement administratif : la permanence de la réforme administrative, et son évanescence. Dit de manière prosaïque, les réformes administratives sont toujours là, mais ne sont (aussi) jamais là que pour un moment (Spann 1981; Abrahamson 1996).

A cet égard, la perspective socio-historique choisie se révèle d'un intérêt particulièrement fécond pour la présente étude. Et ce d'autant plus que, cette approche n'apparaît pas encore suffisamment mobilisée dans la recherche. En excluant les travaux d'histoire institutionnelle « stricte », qui adoptent une démarche historienne (voir par exemple Gicquel 1965; Cerexhe et Apraxine 1994; Albertini 2000; SOWELS 2005), la majorité des études qui s'intéressent à la genèse oscillent entre un pôle constitué par les acteurs et leurs intérêts (*actor-centered perspective*), et un autre pôle représenté par les dynamiques sociétales et structurelles (*society-centered perspective*). Autrement dit, elles sont partagées entre un optimisme béat dans la volonté et la capacité des acteurs à agir de manière délibérée pour influencer le changement, et un fatalisme réducteur qui ôte à ces derniers tout pouvoir d'action, en mettant en avant la centralité des structures (Christensen et Laegreid 2016, 32). Trois approches majeures se distinguent dans cet ordre : l'explication fonctionnaliste, l'explication socio-organisationnelle, et l'explication des choix rationnels.

L'approche socio-historique adopte une position intermédiaire, ou disons plus conciliante. Elle accorde une marge de manœuvre aux acteurs, mais reconnaît aussi le poids des structures, de l'environnement intra et extra-organisationnel, du contexte historique et politique, de l'ordre

institutionnel. Le présent chapitre a pour but de passer en revue les principales explications théoriques des sources des réformes administratives, d'en souligner l'intérêt et les limites, notamment à la lumière de la Socio-histoire. À la suite de cette revue, l'intérêt de l'approche analytique retenue pour la thèse est présenté.

I. Les explications fonctionnalistes de la réforme administrative

Les théories fonctionnalistes des réformes administratives proposent une explication technocratique qui considère les réformes comme des « réponses » de l'institution administrative, et des groupes en son sein, à des « chocs », ou des changements exogènes, survenant dans leur environnement (Bezes et Le Lidec 2010, 60). Les réformes sont envisagées comme des entreprises rationnelles visant à adapter positivement l'organisation administrative à l'évolution de son environnement, et à corriger les possibles sources de dysfonctionnement, ou de modification des équilibres dans la distribution des ressources, qui pourraient découler du changement des anciennes règles.

I.1. Les arguments fonctionnalistes de la réforme administrative

Dans la littérature fonctionnaliste, il est possible de relever trois types de cause des changements de l'environnement des réformes.

Le premier type de cause réside dans les crises structurelles, notamment financières, budgétaires et fiscales. Les théories adoptant cette approche sont, par exemple, très populaires dans les travaux explicatifs de l'avènement du Nouveau Management Public (NMP). L'argument défendu dans ces travaux est le suivant : les crises pétrolières des années 1970, et les déficits de l'État providence, entraînent une détérioration de la balance des paiements dans de nombreuses sociétés occidentales, et mènent les États au bord de la banqueroute. Confrontés en outre au vieillissement de la population, les gouvernements s'avèrent dorénavant incapables de soutenir le

rythme des dépenses publiques et d'atteindre les objectifs de service public. Le modèle keynésien qui dirige l'économie depuis des décennies est remis en question; il est accusé de mener à la stagflation. La crise économique et financière qui en résulte, a des répercussions sociales directes. La baisse des budgets alloués à la couverture et aux dépenses sociales, affecte en particulier les couches vulnérables de la population, dont le niveau de vie connaît une baisse. La légitimité des gouvernants en ressort érodée. Une nouvelle vision, un nouveau paradigme du service public s'avèrent nécessaires pour faire face aux pressions. D'où l'émergence d'un modèle alternatif d'organisation et de gestion de l'administration publique : le Nouveau Management Public (Held 1984; Pollitt 1990; Boston 1996;).

Dans la même veine, dans les pays en développement, en particulier dans les pays d'Amérique latine et d'Afrique sub-saharienne, il est avéré pour de nombreux auteurs que les réformes du secteur public mises en place dans ces sociétés au courant des années 1980, ont pour causes principales, d'abord, les crises économique et financière à l'œuvre à travers le monde, puis, le contexte économique et financier propre à ces pays (Olivier et Manning, 1996 ; Batley, 1999 ; Larbi, 1999 ; Hope, 2001 ; Adamolekun, 2005 ; Ayee, 2005). En ce qui concerne les pays africains, citons, au nombre des caractéristiques politico-économiques spécifiques : une indiscipline fiscale, une capacité d'épargne limitée ou inexistante, une institutionnalisation limitée des processus politiques et organisationnels, des capacités administratives défaillantes, une structure majoritairement rentière de l'économie, une disproportion considérable des dépenses publiques relativement à la productivité du secteur public, un marché intérieur et une économie privée presque inexistants (Cornia Richard et Stewart Frances 1987; Nsouli 1993; Toye 1995).

Les transformations structurelles de l'environnement international s'avèrent donc particulièrement désastreuses pour ces pays qui, pour la plupart, disposent d'une capacité de résistance très limitée. Il s'en suit une crise économique et financière qui prend une ampleur considérable, et les contraint à déclarer faillite. Un appel à l'aide est envoyé aux organisations économiques internationales, en l'occurrence la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI), qui répondent en conditionnant leur aide par l'imposition de plans de redressement économique (Hugon 1998, 4). Ces plans, passés à l'histoire sous l'appellation emblématique de Programmes d'Ajustement Structurels (PAS), sont assortis d'impératifs au nombre desquelles les programmes de réforme administrative (Dia 1993 ; Jeffries 1993 ; Batley 1994). Les réformes administratives mises en place dans le sillage des PAS peuvent être qualifiées de réformes « d'appel au marché », car elles visent à introduire des normes et principes du marché et du secteur privé dans l'administration étatique (Schneider et Heredia, 2003). Autrement dit, ce sont des réformes relevant du NMP (Osborne et Gaebler, 1992).

La deuxième grande source récurrente des changements structurels de l'environnement international qui aurait entraîné, selon certains auteurs, la mise en place de réformes organisationnelles dans de nombreuses sociétés à travers le monde, découle de l'accélération du phénomène de la globalisation et de la mondialisation au début de 1980 (Welch et Wong 1998). L'interdépendance croissante des sociétés et des économies, la libre circulation des idées, des biens et services au niveau international, l'élaboration et la mise en œuvre de régimes commerciaux, la normalisation des règles du jeu international, la diffusion et le succès des idées néolibérales de marché, concurrence, déréglementation, privatisation, caractérisent alors le contexte international étatique (Rockman 1998).

Appelés dorénavant à être compétitifs et performants, les États ne seraient plus en mesure de s'accommoder de l'ancien système bureaucratique considéré comme lourd, inefficent, inefficace. Ils auraient besoin d'administrations flexibles, réactives et proactives, compétitives, rentables (Osborne et Gaebler 1992). Le souci d'attirer les investissements internationaux, et d'occuper une place favorable dans le marché global, amènerait les gouvernements à réformer leurs administrations, afin de les rendre plus aptes à assurer ces nouvelles missions (Killian 2008). De plus, l'expansion de la sphère de compétences et du rôle des acteurs internationaux non-étatiques, et les nouvelles règles du jeu international, limitent les pouvoirs d'intervention de l'État et imposent une conception plus décentralisée de l'allocation de la responsabilité et de l'autorité politique. Le modèle néomanagérial se présente comme une solution idoine à cette situation.

Enfin, en étroite relation avec la mondialisation et la transformation du capitalisme, qu'elle accompagne et favorise, la révolution technologique, qui prend son essor dès 1980, est considérée comme une troisième cause structurelle des réformes administratives. L'argument avancé ici soutient que les changements technologiques entraînent des changements organisationnels, soit parce que les propriétés matérielles d'une nouvelle technologie donnée demandent de nouvelles routines et pratiques de travail, ou parce que les technologies, de manière générale, offrent des possibilités et des utilités spécifiques aux acteurs (Turco 2016, 2). Leur changement se traduirait inéluctablement par une modification des opportunités qu'elles représentent pour les acteurs.

Ainsi, pour les partisans de cette dernière thèse, l'émergence de la nouvelle société informationnelle rendrait obsolètes les anciens modes de communication et d'organisation. Appelée également ère de l'information (*Information Age*), la société informationnelle

caractérise une forme particulière d'organisation sociale dans laquelle la création, le traitement et la transmission de l'information deviennent les sources premières de la productivité et du pouvoir, en raison des nouvelles conditions technologiques de la période historique concernée (Castells 2001, 43). Cette révolution dans le traitement, le stockage, et la communication de l'information affecte l'organisation et le fonctionnement de l'État et de la bureaucratie. L'introduction de l'informatique dans le service public atténuerait ainsi l'importance des principes de hiérarchie, de centralisation, et transforme les anciens systèmes d'information, et par conséquent, les structures organisationnelles (Ates et Bozali 2005). Symbole de cette évolution, le NMP apparaît comme le modèle d'administration publique adapté à ce nouvel « âge de l'information » (Bellamy et Taylor 1998; Cleveland 1987; Taylor et Williams 1991; Taylor et Van Every 1993). Il en est de même du modèle de l'organisation « conversationnelle », forme d'organisation définie par la transparence, la multiplicité, et l'ouverture des circuits de communication, associées à une grande décentralisation des processus de décision, étudié par Catherine Turco (2016).

En ce qui concerne les pays africains, de nombreuses études s'attèlent de plus en plus à examiner la relation entre la mutation des cadres matériels de vie des populations due, par exemple, à l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), et la transformation de l'ordre politique⁵. Les conclusions qui ressortent le plus souvent mettent en exergue le contexte particulier de l'introduction des NTIC en Afrique⁶, la mondialisation néolibérale, et l'impact de cette rencontre sur les sociétés africaines : assomption des valeurs

⁵ Pour des ouvrages généraux sur la question de la relation entre science et ordre politique, voir par exemple Dror 1971 ; Jasanoff 2004.

⁶ En plus des références qui précèdent, on peut également consulter avec intérêt la base de données de la plate-forme Iafic sur l'état des NTIC en Afrique de l'Ouest francophone : <http://www.iafric.net/biblio/index.htm>.

néolibérales, transformation du rôle de l'État, redynamisation de l'économie informelle (Chéneau-Loquay 1998, 2001, 2004; Ledjou 2011).

En conclusion de cette section, notons que les travaux adoptant une approche fonctionnaliste pour expliquer l'origine et l'orientation des réformes s'avèrent d'une importance fondamentale. Premièrement, ils offrent des éléments notables d'historicité et permettent de saisir des mécanismes de la dynamique de développement historique de l'administration publique à un moment donné. De plus, à travers l'accent mis sur l'impact des changements survenus dans l'environnement des administrations publiques sur les réformes, ces travaux mettent en exergue l'articulation des réformes administratives et des administratives, au système sociétal. Dans cette optique, les politiques de réforme administrative représentent un champ et sous-système en interaction avec d'autres champs et sous-systèmes. Toutefois, cette approche présente également d'importantes limites.

1.2. Critique des explications fonctionnalistes de la réforme administrative

La première limite des arguments fonctionnalistes résulte de leur apport limité pour comprendre, de manière spécifique, les variations des choix de réforme dans des pays différents, à des périodes différentes, et les variations des effets des réformes. En se concentrant sur, ou en postulant, l'uniformité du contexte extérieur aux organisations dans les sociétés à travers le monde, elles en arrivent à supposer une uniformité dans les réactions et les solutions adoptées⁷. Or, de nombreuses études ont, par exemple, démontré que la convergence supposée des réformes administratives, qu'elles soient bureaucratiques (Silberman 1993; Ertman 1997) ou

⁷ Exemple peut être pris sur l'analyse que font des auteurs majeurs, de l'ampleur de la diffusion des réformes managériales à travers le monde. Ainsi, pour Donald Kettl:

« *The movement has been so striking because of the number of nations that have taken up the reform agenda in such a short time and because of how similar their basic strategies have been.* » (Kettl 2005, 1).

Même son de cloche chez Owen Hughes pour qui :

« *There are various ideas of what is involved in public management reforms. However, as the process has continued there has been convergence as to what is involved in the reforms.* » (Hughes 2003, 51)

managériales, relève davantage du mythe (Merrien 1999 ; Pollitt 2002; Christensen, Lægreid, Roness et Røvik 2008), de l'hypocrisie ou du double langage (Brunsson 1989). De fait, il a été établi d'une part que, l'impact, l'ampleur et la pénétration du NMP ont été largement exagérés (Pollitt et Bouckaert 2011); et d'autre part, de nombreux travaux ont mis à jour de nombreux facteurs à l'œuvre qui expliquent la diversité des réceptions et des mises en œuvre, notamment la particularité des traditions administratives nationales (les pays de tradition napoléonienne affichent par exemple un scénario différent des pays anglo-saxons (Kickert 2007; Wollmann 2001 : cités par Pollitt et Bouckaert *ibid.* p. 12) ou l'histoire nationale. En Afrique par exemple, l'argument des réformes administratives comme produit des PAS n'explique pas la disparité et la sélectivité de l'implantation (néo)managériale sur le continent, ni la différence des rythmes. Ainsi, le processus ayant conduit au tournant néomanagérial au Cameroun est effectué au tout début des années 1980, c'est-à-dire de nombreuses années avant la mise du pays sous ajustement structurel (1988). Cet épisode est analysé en profondeur dans un chapitre ultérieur.

Une autre limite des approches fonctionnalistes tient de leur positionnement holistique. En effet, les explications fonctionnalistes se révèlent déterministes, et négligent ou minimisent le rôle et le poids des acteurs historiques concrets. Dans leur optique, le changement est l'œuvre de forces macro-sociales, qui échappent à l'emprise des individus. Une telle position appauvrit énormément la portée historicisante de ces approches, qui pourtant, comme il a été souligné, en recèle quelques germes.

En somme, les approches fonctionnalistes expliquent le changement par des arguments généraux, sans proposer de mécanismes concrets des trajectoires du changement. Elles négligent l'importance historique des acteurs et évacuent complètement, ou presque, le rôle des institutions. Elles se révèlent d'un intérêt plus descriptif qu'analytique. L'intérêt d'une approche

socio-historique, relativement à ce type d'explication, est de fournir une interprétation historicisée, qui scrute la signification en contexte des réformes, leurs modalités d'insertion à l'environnement institutionnel, politique, sociétal, et historique, et la nature et relation des acteurs majeurs impliqués. Le prochain groupe de travaux essaie, quelque peu, de dépasser cette limite en proposant une théorie plus précise du changement.

II. Les thèses socio-organisationnelles de la réforme administrative

Deux tendances peuvent être distinguées dans les travaux étudiant la genèse des réformes administratives dans une perspective socio-organisationnelle. La première considère les réformes comme le résultat de dynamiques endogènes, internes à l'organisation (Bezes et le Lidec *ibid.*, p. 62), alors que la seconde, s'intéresse davantage aux facteurs exogènes.

II.1. Les arguments de la sociologie des organisations

Pour le courant endogénéiste, l'impulsion du changement est donnée par des dynamiques propres à l'organisation. Ces dynamiques consistent soit en des dysfonctionnements de règles internes face à un environnement changeant, soit de l'évolution « naturelle » d'institutions macrosociales. Sous ce regard, et malgré le lien hiérarchique et organique (plus ou moins tenu selon les pays et les régimes politiques) qui les lie aux autorités exécutives et centrales, les administrations publiques représentent des espaces de souveraineté aux objectifs, missions, moyens et logiques propres. Elles ont une histoire propre à elles, qui s'écrit sous la dictée des événements constitutifs de la relation qu'elles établissent avec leur environnement intra et extra-organisationnel, institutionnel, et social. Elles sont traversées par des dynamiques immanentes de changement et d'adaptation au changement. Elles initient de façon plus ou moins régulière des processus de transformation et de réforme, qui peuvent souvent s'inspirer, se rapprocher ou

coïncider finalement avec des mouvements généraux ou transversaux, mais qui sont toujours en lien direct avec leur mission sociale (Drago 1986).

De même, si elle semble très similaire au raisonnement fonctionnaliste à premier abord, la thèse de l'endogénéité du changement organisationnel accorde cependant une certaine importance aux acteurs. Face aux changements de l'environnement, ce sont les acteurs au sein de l'organisation qui construisent l'inadéquation entre les règles existantes et les mutations, qu'ils traduisent en ressources d'action et en stratégies de changement. Les travaux de l'école interactionniste (Dawson 2003; Selznick 2011; 2014), et ceux de Michel Crozier (1963; 1982) en particulier, soutiennent un tel raisonnement.

Le deuxième courant de la sociologie des organisations est davantage porté vers des dynamiques exogènes. Pour les auteurs relevant de cette perspective, il existe une étroite continuité entre la société et les institutions dont elles reflètent les représentations et les valeurs collectives. Par conséquent, le changement institutionnel est assimilé à une stratégie visant à adapter les institutions aux transformations de l'ordre normatif de leur environnement social. La réforme administrative, dans cette perspective n'a pas pour finalité de maximiser l'utilité et l'efficacité de l'organisation administrative comme le soutiennent les partisans des thèses fonctionnalistes (Hall et Taylor 1996; Lecours, 2002, 14). La dynamique de reproduction sociale, et de changement institutionnel reposent, plus sur des codes normatifs et cognitifs, que sur des impératifs d'efficacité et d'optimalité (March et Olsen, 1989; March 1994; 2004; March, Schulz et Zhou 2000).

Enfin, les tenants de l'approche sociologique des institutions récusent l'idée selon laquelle les institutions exercent des effets mécaniques et uniformes sur les acteurs, et préfèrent s'intéresser à la relation dialectique entre la position qu'occupe un acteur, les dispositions intériorisées propres

à cette position qu'expriment des rôles, des valeurs, des idées spécifiques, et les comportements sociaux de cet acteur (Kaufman 1997; 2003, 292-295; Freymond 2010, 48). Un mécanisme central permet d'illustrer l'importance de cette relation dans le champ des réformes institutionnelles : l'isomorphisme. Selon Paul Di Maggio et Walter Powell, l'isomorphisme désigne un processus homogénéisant qui contraint une unité organisationnelle à adopter les caractéristiques d'autres unités organisationnelles faisant face aux mêmes conditions environnementales (1983, 149). Si le parallélisme ou la réduction entre l'organisation et l'acteur est vite établi, il importe également de noter que l'organisation qui sert de modèle d'imitation occupe une position privilégiée ou une position d'autorité à l'égard des autres unités organisationnelles. Mais la particularité de ce statut est insuffisante pour expliquer la reproduction.

Trois formes de médiation ont été avancées pour préciser la relation d'isomorphisme (Di Maggio et Powell *ibid.*, 150). Premièrement, l'isomorphisme peut être *coercitif*. Il résulte alors :

«from both formal and informal pressures exerted on organizations by other organizations upon which they are de-pendent and by cultural expectations in the society within which organizations function. Such pressures may be felt as force, as persuasion, or as invitations to join in collusion. In some circumstances, organizational change is a direct response to government mandate» (idem).

L'isomorphisme peut aussi être *mimétique*. Dans ce cas, il découle du contexte d'incertitude, d'ambiguïté des buts et de limite technologique, auquel font face les acteurs qui les amène à imiter et reproduire des standards d'organisations érigés en modèles par leur capacité à s'afficher comme solution appropriée ou exemple de réussite dans la résolution de certains problèmes (Haveman 1993). Enfin, l'isomorphisme peut être *normatif*. Il résulte de pressions exercées par des corps professionnels, dont les normes constituent des filtres de sélection, de relai et de diffusion de réformes (Mizruchi et Fein 1999; Caravella 2011).

La notion d'isomorphisme s'est avérée très féconde et a connu des applications dans des champs divers. Elle est au centre d'une abondante littérature théorique et empirique (voir par exemple D'Aunno, Sutton et Price 1991; Davis, Ashay et John 2000; Le Tendre et al. 2001; Di Maggio et Powell 2000; Lowrey 2005; Lai, Wong, Cheng, et Edwin 2006; Dobbin, Simmons et Garrett 2007; Nichols 2010). Par sa spécification causale, elle apporte un surcroît de précision explicative, et même de capacité prédictive, au champ d'étude des réformes administratives. Est, notamment, concernée la relation entre le contexte d'action et la décision de réforme qui se révèle singulièrement heuristique pour l'analyse des réformes administratives en Afrique. Les trois formes de médiation identifiées constituent des alternatives plus crédibles, ou des pistes complémentaires et plus complexes, que les scénarios de l'adaptation mécanique et du calcul rationnel et optimal.

En définitive, les théories socio-organisationnelles de la réforme administrative s'avèrent particulièrement heuristiques et fécondes. Elles offrent de nombreux points d'ancrage au propos de la présente réflexion. Premièrement, le positionnement épistémologique de ces théories, quant à l'échelle d'analyse pertinente du phénomène des réformes, est proche de celui adopté dans la thèse. Il se définit à l'intersection du holisme et de l'individualisme (Delpeuch *ibid.*, 14). L'adoption des réformes socialement valorisées est analysée comme résultant d'une décision mi contrainte, mi volontaire. Le choix de réformes représente une option stratégique pour des acteurs dans un environnement qui structure les modalités de choix (temporalité, type de ressources pertinentes à mobiliser), et les contenus des solutions. De même, l'argument central de ces théories, la légitimité institutionnelle comme mécanisme de la dynamique de réforme, et non la seule efficience ou efficacité, se révèle fondamentale pour notre recherche. Il est ainsi vu dans le travail que les stratégies des réformateurs camerounais s'inscrivent souvent dans une

perspective de légitimation, et sont portées par une *logique de convenance* (Olsen et March 2004; 2011). Enfin, dernier intérêt et apport majeur de ces thèses pour la présente recherche, l'accent mis sur l'importance de l'incertitude dans la dynamique des réformes administratives au Cameroun. Sans lui être spécifique, et sans en constituer un fait d'étonnement majeur, notons tout de même que l'incertitude qui préside au choix d'une option de réforme est une donnée récurrente du contexte historique de la réforme administrative au Cameroun, notamment à la veille et au lendemain de transitions politiques importantes.

Cependant, en dépit de son intérêt, ce courant de recherche présente également des limites notables. Examinons-les succinctement.

II.2. Limites des thèses sociologico-organisationnelles de la réforme administrative

Trois limites en particulier méritent d'être soulignées. Premièrement, les théories sociologico-organisationnelles apparaissent davantage pertinentes pour expliquer des décisions et des choix à des moments précis. Dans leur optique, le changement est considéré comme un épiphénomène de forces environnementales (Olsen 2016, 12). Deuxièmement, ces approches offrent un point de vue trop général sur les acteurs pertinents impliqués dans les réformes. En particulier sur les acteurs importateurs ou imitateurs, et sur leurs positions. Elles sous-estiment l'investissement mené par les acteurs dans les contextes de changement. Malgré la critique adressée aux approches fonctionnalistes, le mode de changement apparaît tout aussi mécanique. Chaque fois que l'environnement normatif change, les institutions sont tenues de se réformer pour s'adapter. Or, le cas échéant même, l'adaptation apparaît rarement mécanique. Elle implique des stratégies de (re)formulation, de légitimation, de (re)construction, et fait face à des résistances institutionnelles et historiques. Enfin, ces explications supposent une trop grande homogénéité des acteurs, autant dans le camp des exportateurs que dans celui des importateurs. Est délaissée,

notamment, la question des conflits qui peuvent survenir dans le camp des diffuseurs pour l'imposition de la solution la plus légitime; ou dans le camp des importateurs où des acteurs aux positions, valeurs et intérêts divers s'affrontent pour le contrôle de la ressource que constitue la réforme administrative (voir Delpech 2010). L'horizontalité des relations qu'impliquent les situations de mimétisme et d'influence normative couve en fait une multitude de rapports de force et de pouvoir que ne permettent pas d'apprécier ce type d'approche. Le challenge empirique en est multiplié. Ainsi, un des grands défis analytiques de la thèse est de spécifier les manifestations empiriques, et le contexte des différentes formes d'isomorphisme. Le troisième groupe d'approches se montre davantage proche de la causalité locale des réformes.

III. Les explications rationalistes de la réforme administrative

Dans une perspective rationaliste ou de choix rationnel, la réforme administrative est expliquée par les caractéristiques individuelles des décideurs, leurs buts, leur rationalité, leurs ressources. Les institutions sont considérées ici comme découlant de choix délibérés de décideurs qui les utilisent comme des instruments, tactiques ou stratégiques, pour atteindre des fins préétablies (Olsen 2016, 11).

III.1. Les réformes comme instruments stratégiques: les arguments du choix rationnel

Les postulats qui fondent l'explication rationaliste de la genèse des institutions ou des choix organisationnels sont assez simples, et s'ancrent dans une tradition ancienne des sciences sociales (Elster 1986; Gilboa 2010; Erikson 2011; Wittek, Snidjers et Nee 2013) : premièrement, les décideurs ont une idée claire ou précise de ce qu'ils veulent accomplir; deuxièmement, ils prennent des actions à partir d'une évaluation des conséquences directes ou futures de leurs choix; et troisièmement, ils occupent une position qui leur donne accès à des ressources nécessaires pour l'atteinte de leurs objectifs (Olsen *ibid.*, p. 11). En somme, la centralité du

décideur ou des élites politiques, l'intentionnalité, le calcul instrumental sont les principaux critères d'interprétation des conditions menant aux réformes (voir Grindle et Thomas 1989; Olsen 1991). Parmi les nombreuses applications qui ont été faites de ces principes en sciences politiques et en économie politique, deux courants de recherche méritent d'être soulignés, par leur capacité à expliquer les réformes administratives : les théories de l'agent-principal (*principal-agent*) et les théories des marchés bureaucratiques (*public service bargains*).

Dérivée de la Nouvelle économie institutionnelle (NEI), la théorie de l'agent-principal décrit la situation dans laquelle un principal, détenant l'autorité légitime, charge un agent, sur la base d'un contrat défini, de la production de biens spécifiques (Zeckhauer et Pratt 1985; Laffont et Martimot 2009; van Thiel 2016). Dans cette optique, les relations entre le principal et l'agent sont marquées par trois caractéristiques : l'asymétrie d'information, l'opportunisme, la divergence des buts (Grossman et Hart 1983). Notons également la maximisation d'utilité, l'instrumentalisme et le contrôle (Waterman et Meier 1998). Ce dernier point en particulier serait au centre des tensions entre le principal et l'agent. L'asymétrie d'information, et l'existence d'agendas et d'objectifs non définis par le contrat entraîneraient un déséquilibre dans le rapport d'autorité initial entre les deux parties, le principal perdant tout contrôle sur l'agent. Les réformes deviennent une nécessité, en tant que tentative de restaurer la hiérarchie d'autorité, et d'instaurer des mécanismes plus efficaces de contrôle (van Thiel *ibid.*, 48-49).

Ce dernier argument est repris par les travaux du courant des « choix publics » (*Public Choice*) et nourrit la critique néolibérale de l'État providence à la fin des années 1970, qui sert de base théorique à l'émergence du NMP au début des années 1980 (Niskanen 1975; Hood 1995; Gruening 2001; Barzelay 2002). Les réformes néomanagériales, en particulier celles visant à introduire des mécanismes de contrôle à distance (indicateurs de performance, agences

d'exécution) seraient ainsi fondées sur les principes des théories de l'agent-principal (Behn 2003; James et van Thiel 2011). On retrouve des idées similaires dans les théories des marchés bureaucratiques (*public service bargains*).

La notion de « marchés bureaucratiques » désigne l'ensemble des transactions existant entre les politiques et les hauts fonctionnaires en particulier, quant aux attributions et aux attentes réciproques des deux parties, et qui sont matérialisées par des conventions, un cadre formel légal, ou un mélange des deux (Hood 2000, 8; Bourgeault et Van Dorpe 2013). D'une part, les décideurs politiques attendraient des fonctionnaires loyauté et compétence; et d'autre part, les hauts fonctionnaires escomptent responsabilités, promotions hiérarchiques, et récompenses matérielles (Hood et Lodge 2006). La perspective fait autant appel à la négociation stratégique, à la maximisation de l'utilité des acteurs qu'aux contraintes du cadre et des positions institutionnelles. La distribution des attentes et des prérogatives définit des ressources de pouvoir et d'action, et peut inciter à favoriser, ou à s'opposer à une tentative de réforme. Dans une optique de marchés bureaucratiques, les réformes se distinguent par leur capacité à redéfinir les règles du jeu, en redistribuant le pouvoir, d'abord au sein de l'administration, puis, entre l'administration et d'autres groupes (Wright 1997, 8), et à susciter le soutien ou la résistance des acteurs du système politico-administratif (Hood 2002; Hondeghem et Steem 2013).

Dans ce sens, Haggard (1995) définit les réformes administratives «*as a process of re-writing the contract between elected politicians and bureaucratic officials*». Les réformes, selon lui, visent le plus souvent à réinstaurer l'équilibre entre politiques et bureaucrates, ou à assurer le contrôle d'une catégorie sur l'autre. Sur ce point, Jon Pierre et Guy B. Peters notent que les réformes présentent l'effet paradoxal d'accroître le pouvoir des non-officiels, donc des élus. Elles contribuent également à exacerber les conflits entre politiques et bureaucrates (2001). Dans la

même veine, Philippe Bezes, dans son livre sur l'histoire des réformes administratives en France, analyse les réformes comme le produit de l'activité d'acteurs centralistes visant à retrouver le monopole de la direction et de la régulation de l'État face à des dynamiques centrifuges telles l'eupéanisation, la mondialisation (Bezes 2009; Saint-Martin 2012). Dans un contexte de perte du pouvoir étatique d'eupéanisation, de multiplication des registres et des niveaux d'action, et finalement de perte de pouvoir de l'État, les projets de transformation du fonctionnement et de l'organisation de l'État découlent de stratégies d'acteurs occupant des positions spécifiques dans la hiérarchie administrative et politique (Bezes 2005). Françoise Dreyfus soutient la même position lorsqu'elle souligne dans son étude sur les trajectoires de bureaucratisation en France, en Angleterre et aux États-Unis que les réformes du NMP, au-delà des motifs invoqués d'efficacité, d'économie, et d'efficience, s'apparentent davantage à des stratégies des dirigeants politiques pour rétablir, à travers les nouveaux moyens de contrôle basés sur les résultats, les performances et les indicateurs quantitatifs, leur emprise sur l'administration (2000; voir aussi : Beniger 1986; Carter 1989; Hoggett 1996; Miller 2001; Perrow 1977; Suleiman 2005).

Une interprétation en termes de « marchés bureaucratiques » peut aussi être retrouvée dans l'ouvrage spécifiquement dédié à la politique des réformes administratives dans les pays en développement de Blanca Heredia et Ross Schneider (2003). Dans le chapitre introductif, les auteurs, en présentant la perspective analytique du livre, définissent la réforme administrative par sa dimension constitutive, c'est à dire sa capacité à introduire du changement par la redistribution des ressources (p. 1). De même, résumant les facteurs causaux principaux des réformes administratives évoqués dans le reste de l'étude, ils soulignent que les crises économiques et fiscales peuvent jouer le rôle de déclencheurs. Mais plus concrètement, trois éléments, en particulier, sont centraux dans l'analyse : le degré de fusion entre les élites

politiques et bureaucratiques, les engagements programmatiques des politiques exécutifs et le niveau de cohésion, ou l'absence de fragmentation et de division, entre les groupes majeurs représentés dans l'exécutif (p. 18-9).

En définitive, notons que les approches rationalistes s'avèrent heuristiques, au même titre que les précédentes, pour l'analyse des réformes administratives. L'accent mis sur les rapports de force entre acteurs impliqués dans le processus, et sur les enjeux de domination et de contrôle au centre des réformes apparaît fondamental dans la présente recherche. De même, la définition de la nature de ces acteurs et l'étude de leur investissement respectif permettent de cerner plus précisément la dynamique locale des réformes. L'approche politique permet de comprendre que les réformes ne se structurent pas (uniquement) autour d'enjeux techniques et d'efficacité, mais concernent des acteurs concrets, aux intérêts et valeurs propres. Ainsi, il en ressort que les réformes ne se construisent pas dans un vide institutionnel ou historique. Elles sont produites à travers des catégories qui elles-mêmes résultent de la confrontation d'intérêts, d'idées et de valeurs d'acteurs et de groupements étatiques historiquement situés. Sous ce prisme, il est possible d'établir une cartographie informée et précise des parties prenantes d'une réforme (Bezes 2002).

Toutefois, ces perspectives possèdent également des limites; limites inhérentes, en grande partie, aux postulats fondamentaux des approches des choix rationnels.

III.2. Les limites des explications rationalistes

La principale limite à adresser aux approches rationalistes de la réforme administrative est la présomption de la valeur du poids causal des acteurs individuels, et de leur capacité à instrumentaliser les structures et les règles du jeu (voir Green et Shapiro 1996; Levi 1997). Ainsi, à l'inverse des premières approches qui accordent une attention trop grande aux changements

dans l'environnement, les explications rationalistes demeurent trop focalisées sur les individus. Elles demeurent par conséquent monocausales. Quand elles sont évoquées dans l'analyse, les institutions représentent des paramètres d'action, et pas de véritables forces causales. Il est raisonnable de suivre Fukuyama lorsqu'il soutient l'incapacité des approches rationalistes, fondées sur des paradigmes individualistes et économistes, à pouvoir appréhender et modéliser l'ensemble des variables à l'action dans le changement organisationnel, qui est influencé fortement par les normes, la culture organisationnelle, le leadership, pour ne citer que ceux-ci (2013). C'est à ce titre qu'une perspective socio-historique se révèle plus féconde, car elle permet d'intégrer les mérites des trois cadres étudiés, tout en évitant leurs limites principales, en particulier leur universalisme et leur unidimensionnalité.

En effet, une réforme administrative apparaît sous l'influence de forces macro-sociales et structurelles; mais elle est initiée par des acteurs, et s'inscrit dans leurs stratégies politiques. Une réforme est un outil discursif et rhétorique de changement; mais elle est soutenue par un ensemble d'instruments techniques et de dispositifs organisationnels précis. Une réforme porte des valeurs, reflète les valeurs d'acteurs, d'une société, d'une époque. Elle a une forte dimension symbolique. Mais, une réforme abrite également des intérêts matériels qui motivent l'investissement différentiel des acteurs. Enfin, une réforme se révèle être, en permanence, une entreprise de construction, d'appropriation, de créativité, de reformulation; mais dans un langage dont les termes et la structure sont déterminées; a fortiori par/pour une catégorie d'acteurs.

Rendre compte de tous ces enjeux demande de ne pas se limiter à un moment, ou un événement, précis marqués par un grand changement, mais nécessite d'interroger la signification de la réforme en contexte, à travers différentes périodes ou différents moments de réforme. Analyser la construction historique du phénomène de la réforme administrative exige d'adopter une

approche éclectique qui considère sa globalité, sa multi-dimensionnalité, et son historicité. Toutefois, avant d'introduire l'approche analytique retenue pour la présente recherche, il convient d'exposer les principales tendances de la littérature sur la réforme administrative en Afrique et au Cameroun, et d'en souligner les limites, du moins du point de vue de notre perspective.

IV. Les principales tendances de la littérature africaniste sur la réforme administrative

La réforme administrative est un objet d'étude relativement ancien en Afrique. Après les indépendances, l'essentiel des travaux sur la question sont menés dans le cadre des séminaires et ateliers internationaux organisés sous l'égide des Nations-Unis (voir archives annexe). Toutefois, pendant les décennies qui suivent, on observe une évolution variée de la recherche sur la réforme administrative sur le continent, avec une large domination des pays anglophones. Et, au sein de cet espace, un nombre réduit de pays concentrent la majorité des travaux⁸ : le Kenya (Hope 2012; Kilelo, Beru et Nassiuma 2015), le Botswana (Modisi 1997; Kitaw 2011); le Nigéria (Sekwat 2002; Anazodo, Okoyo, Chukwemeka 2012), le Ghana (Herbst 1991; Appiah 1999; Ayee 1994; 1999; 2001; Aruna 2003; Domfeh 2004), l'Afrique du sud (Harrisson-Rockey 1999; Therkildsen 2001; Kuye 2006), la Tanzanie (McGill 1999), l'Ouganda (Kiragu et Viladsen 1995; Langseth 1995); le Malawi (Durevall 2001).

Dans la littérature francophone, la réforme administrative semble être le parent pauvre de la recherche sur l'administration publique. Parsemée, nationaliste, peu comparative, elle se concentre également sur quelques pays : le Congo (Nsenda 1986; Mukanga 2008; Trefon 2010),

⁸ Les références sont indicatives.

Madagascar (Razafindrakoto et Roubaud 2001). De ce point de vue, le Cameroun apparaît comme un bon exemple de la carence flagrante du traitement scientifique de la réforme administrative. En effet, en dehors de rapports de séminaires et d'ateliers, des livres universitaires sur la réforme ne commencent à apparaître qu'au début des années 2000 (Nembot 2000). Dans la décennie suivante, une poignée d'ouvrages sont également produits : Amama 2003; Ngouo 2008; 2012; 2017; Ondoa 2010; Abouem et Mbafo 2013; Ondoua 2015. Malgré leur mérite, ces travaux, premièrement, présentent l'inconvénient de se limiter à des moments précis, et à des programmes de réformes précis. Ils n'offrent pas de schéma permettant d'avoir une vision d'ensemble et une interprétation globale de l'histoire de la réforme, et d'en saisir les régularités et les mécanismes moteurs, ainsi que se propose notre thèse. Deuxièmement, pour la plupart, ces travaux couvrent une période commençant au début des réformes d'ajustement structurel. Les périodes précédentes, soit celles concernant l'introduction des premières réformes bureaucratiques de l'indépendance, les réformes OM, et l'avènement du NMP des années 1985, sont complètement ignorées par la littérature. D'où à nouveau l'apport de la thèse, qui vient combler, sur le plan empirique, un vide indiscutable.

La deuxième caractéristique de la littérature académique sur la réforme administrative en Afrique est la contingence des thèmes traités. En effet, en grande partie, les travaux se concentrent sur des enjeux ponctuels comme la décentralisation (Blundo 1998; Mback 2001; Kassibo 1997; Fay 2006; Tidjani 2010), la performance (Balogun 2001; Marwa et Zairi 2009; Kagambirwe 2012), l'administration électronique (Tino 2009), le NMP (Hope 2001; Tamekou 2008); ou sectoriels comme la réforme des douanes (Cantens 2007; Bilangna 2009), de la santé (Møgedal, Steen et Mpelumbe 1995; Gillson et Mills 1995), de la paie (De Merode 1991; Olowu 2010).

Dans ce même ordre, une autre caractéristique de cette littérature est l'adoption d'une démarche clinico-technique et fonctionnaliste. Ainsi, grand nombre de travaux analysent la réforme administrative comme un enjeu technique, dont le champ d'expression est limité aux organisations administratives, séparé des autres champs sociaux. Dans ces travaux, la réforme administrative est étudiée d'un point de vue organisationnel, avec les outils de la théorie des organisations. L'analyse des réformes administratives postcoloniales mises en place au Nigéria par Sekwat (2002), ou l'étude menée par Lamidi, Agboola et Taleat sur la réforme administrative dans cinq pays africains (Nigéria, Tunisie, Guinée, Namibie, Kenya), offrent un bon aperçu de ce type d'approche (2016). Sous l'angle clinique, les recherches se concentrent sur les facteurs d'échec et de succès des réformes, avec, à la clé, la prescription de solutions ou de « remèdes ». Même si les plus récentes réflexions menées sous son égide penchent pour une inflexion, et une remise en cause critique (Manning et Mc Court 2013), l'approche clinique et prescriptive a par exemple été, pendant longtemps favorisée par les institutions internationales comme la Banque Mondiale. Enfin, sous le regard fonctionnaliste, les réformes sont analysées en fonction de leur finalité attribuée, soit le développement (Fuseini 2001; Edigheji 2008; Okechukwu et Ugwu 2011).

Pour terminer la présentation des tendances générales de la littérature africaniste sur la réforme administrative, notons que la restriction évoquée plus haut des auteurs camerounais, à une période précise apparaît partagée par une majorité d'auteurs du champ. En effet, la ligne récurrente analyse la dynamique historique de la réforme administrative en Afrique en trois phases (Stevens et Teggemann 2004; Ayee 2008, 57) :

La première phase remonterait aux années 1980 (Mutahaba 1989; Olowu 1999). Elle serait consécutive à l'imposition des Programmes d'Ajustement structurel aux États africains (Crook,

2010). L'enjeu des réformes est purement économique. Il est question d'adapter les économies nationales au contexte de crise et de récession économiques mondiales, en réduisant notamment le coût des dépenses étatiques. Cette première vague marquerait par ailleurs l'avènement du NMP en Afrique, dont l'expression est à peu près similaire aux tendances observées dans le monde (privatisations, réduction du train de vie de l'État, réduction du personnel étatique, désengagement), et qui traduirait la première étape de l'ère néomanagériale (Pollitt 1990; Savoie 1994; Bezes, 2005).

Une deuxième vague de réformes serait observée dans les années 1990 (Hague et Aziz 1999). Elle découlerait du constat, à la suite de la mise en œuvre des premiers PAS, de l'inefficacité des mesures purement quantitatives et économiques. Ce constat mène à un ajustement des objectifs des programmes de réforme. L'enjeu économique demeure, mais en plus, l'accent est dorénavant porté sur le renforcement des capacités institutionnelles des administrations publiques dont l'état de performance est considéré déterminant dans la réalisation des programmes de stabilisation macroéconomiques. Alors que les réformes de la vague précédente prônaient l'« amincissement », le retrait ou le démantèlement de l'État⁹, on assiste au retour du sens de l'État, du service public, de sa qualité qui devient un indicateur de légitimité publique. Autre élément notable, les réformes de cette période interviennent dans un contexte d'effervescence et de mutation sur les plans politique (transitions démocratiques) et institutionnel (changement de l'environnement institutionnel de l'État avec le partage croissant de ses compétences décisionnelles et organisationnelles). Le paradigme structurant de l'action publique, qui résume, d'un point de vue analytique et positif, ces mutations est la gouvernance (Chevallier, 2003; Paye, 2005). C'est aussi à partir de cette période que l'avatar normatif du paradigme de gouvernance,

⁹ Pour un exposé clair de cette question, voir : Camilleri et Falk, 1992 ; Zacher, 1992 ; Evans, 1997.

la « bonne gouvernance », est repris par les institutions et les bailleurs de fonds internationaux, et érigé en standard de conception et d'évaluation des programmes de réforme institutionnelle (Rapports de la Banque mondiale de 1995 et de 1997.)

Enfin, une troisième vague de réforme serait repérable au début des années 2000. Elle repose sur une réorientation des finalités des réformes dont l'enjeu serait dorénavant d'accorder la priorité au service aux citoyens, et d'améliorer l'efficacité des administrations publiques. Fait intrigant, à partir de cette période, on observe une sorte de « rattrapage » des administrations publiques africaines sur le rythme d'évolution et d'universalisation du NMP. En effet, premièrement, les mesures prises dans cette troisième vague correspondent à un ensemble de préceptes, de principes, d'instruments expérimentés dans le monde, principalement dans nombre de pays occidentaux de l'OCDE, depuis deux décennies : *agencification*, contractualisation, emphase sur les résultats et introduction de la Gestion axée sur les résultats (GAR), plus grands recours aux méthodes de gestion du secteur privé (GRH). De même, on observe également une adhésion des États africains à des formules de gestion plus récentes relevant de la troisième série du mouvement néomanagérial : formalisation du contrôle du travail public par la définition d'indicateurs quantitatifs, recours à la comptabilité analytique et à la gestion prévisionnelle des effectifs, contrats de performance, introduction de progiciels¹⁰, introduction de l'administration électronique, charte des citoyens, etc. (Bezès, *ibid.*, 2005).

Toutefois, ce schéma chronologique de l'évolution des réformes administratives en Afrique ne cadre pas toujours avec la réalité historique de la réforme dans de nombreux pays, étant donné le constant chevauchement, et la permanente imbrication entre les programmes de réforme. Le développement de la réforme administrative en Afrique n'apparaît pas linéaire. Les

¹⁰ Exemple du Cameroun.

administrations publiques africaines sont régulièrement traversées par plusieurs courants de réforme simultanés, qui souvent, sont contradictoires (Bezes, 2007 ; Darbon, 2007). On se retrouve face à une temporalité « confuse » caractérisée par le chevauchement de modèles antagonistes ou l'activation de modèles anachroniques sous couvert de modernisation et d'innovation¹¹. D'où l'intérêt d'une approche par catégorie analytique. La perspective adoptée par Schneider et Heredia (2003) nous apparaît à cet effet fructueuse, car elle présente le mérite d'échapper à l'enfermement de la précision temporelle. Pour ces auteurs en effet, l'histoire de la réforme administrative en Afrique et dans les pays du Sud devrait se lire à travers trois catégories ou trois grandes vagues : les réformes « wébériennes » axées sur fonction publique, les réformes de « démocratisation » orientées vers la responsabilisation, et les réformes « d'appel au marché » visant à introduire les normes et principes de gestion du privé dans le secteur public. Le tableau donne un aperçu historique des projets de réforme administrative mis en œuvre sur le continent par catégorie analytique.

Tableau 1 : aperçu historique des réformes administratives en Afrique

Réformes Wébériennes	Réformes de démocratisation	Réformes d'appel au marché
<ul style="list-style-type: none"> - Rationalisation et restructuration des ministères et des agences publiques - Rationalisation des conditions de recrutement du personnel étatique - Professionnalisation du service public/Perfectionnement 	<ul style="list-style-type: none"> - Décentralisation - Renforcement des capacités institutionnelles - Genre et représentativité - Lutte contre la corruption - Transparence et ouverture 	<ul style="list-style-type: none"> - Privatisation - Systèmes de performance - Agencification - Contractualisation et externalisation - Gestion axée sur les résultats - Partenariat Public-Privé - Introduction de la

¹¹ La (re)découverte du modèle PPBS (Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Évaluation), et sa mise en œuvre dans de nombreux programmes de changement à travers le continent africain apparaît symptomatique de ce phénomène. En effet, la chaîne PPBS est un outil de gestion et de planification budgétaire inventé aux États-Unis dans les années 1970. Considéré comme inefficace, et surtout inefficent, il est abandonné vers la fin de la décennie. Il est alors intrigant de le « ressusciter », en Afrique en particulier, pour des raisons qui justement avaient mené à sa première disparition. Voir Mede pour le cas du Bénin : 2004. Le même raisonnement peut être tenu à l'endroit de la gestion axée sur les résultats qui est étudiée dans des séminaires internationaux sur l'Afrique depuis les années 1970 (voir Odia 1978).

- du personnel étatique - Rationalisation des systèmes d'information		GRH dans le secteur public - Comptabilité analytique
	- Administration électronique	

En somme, bien que riche et variée, la littérature sur la réforme administrative en Afrique est dominée par les travaux des pays de tradition anglo-saxon, par des considérations clinico-techniques et fonctionnalistes, et par une approche contingente de l'histoire. A de rares exceptions, les questions de l'origine et des transferts (Dia 1996; Laking et Normand 2007), de l'institutionnalisation (Neji 1985), ou de l'historicisation des rapports entre politiques et fonctionnaires dans la dynamique du changement administratif (Kwaku et Anebo 2012), sont peu analysées dans la littérature. La pertinence et l'intérêt empiriques, théoriques et analytiques de notre thèse se révèlent à la lumière de la considération de ces manquements. En plus de viser au dépassement des limites soulignées dans la littérature théorique générale, la démarche choisie offre un cadre intégré qui renouvelle de manière originale le regard posé sur la réforme administrative en Afrique; et plus spécialement, participe à combler le vide abyssal des connaissances historiographiques sur le Cameroun.

V. Pour une approche socio-historique de la réforme administrative

Dans un premier temps, nous revenons sur les principes et l'intérêt d'une démarche socio-historique, puis nous en présentons les implications analytiques et empiriques pour la recherche.

IV.1. La socio-histoire: label ou démarche?

Au croisement de l'histoire et de la sociologie de l'action publique, la perspective de socio-histoire invite avant tout à un « pragmatisme de situation » (Onana 2004, 30). Délaissant les

explications universalisantes et généralisantes, la démarche socio-historique se donne pour but de mettre en lumière l'historicité des situations sociales, c'est-à-dire les manières concrètes à travers lesquelles le passé influe sur le présent (Revel 2000; Savoye 2003; Noirel 2006; Hartog 2010). Si le contexte est central dans l'analyse, un intérêt majeur est également accordé aux processus, à la temporalisation, aux logiques et catégories mobilisés dans la construction et le déroulement de l'action sociale (Guibert et Jubel 2003; Buton et Mariot 2009).

Toutefois, à la différence d'autres domaines des sciences sociales qui visent à l'élaboration d'une théorie du monde social, la socio-histoire se définit davantage comme une « méthode historique » ou comme une « boîte à outils » (Noirel, *ibid.*, 6). Tournée vers l'étude de problèmes empiriques précis, elle a pour but d'élucider l'ensemble des relations spécifiques à travers lesquelles se construit la réalité observée. Cette pragmatique analytique s'est révélée décisive dans le choix du cadre d'analyse de cette recherche, qui se veut non une théorie élaborée sur le social, mais, davantage une « boîte à outils » d'élucidation de l'histoire de la réforme administrative au Cameroun. En outre, deux auteurs en particulier se sont avérés déterminants.

Premièrement, la perspective d'étude de la réforme administrative au Cameroun adoptée dans le présent travail s'inspire de l'approche sociologique de Norbert Élias. Historien et sociologue allemand, Élias, dans son œuvre, s'interroge sur le sens de l'histoire et sur l'origine des grands ensembles historiques : comment se forment les États ? Comment se produisent les révolutions ? Quels processus mènent à l'apparition des grandes structures sociales, telles les civilisations ? Pour Élias, l'histoire est indéterminée, mais ordonnée et structurée (Florence 2010, 29). S'il est utopique de vouloir prédire l'histoire, il est, en revanche, possible de reconstituer après coup, les chaînes causales de phénomènes qui produisent les événements.

L'auteur opte de fait pour une conception dynamique et relationnelle de la réalité sociale. La notion de configuration permet de rendre compte de cette position. Outil intellectuel forgé à des fins analytiques, le concept de configuration est central dans la pensée d'Elias. Systématisé dans son livre classique sur la démarche sociologique, *Qu'est-ce que la sociologie ?* (1991), une configuration désigne toute situation concrète d'interdépendance, qui peut s'illustrer aussi bien par une partie de cartes, que dans un cadre plus large comme une nation. Ainsi, raisonner en termes de configuration demande à partir non pas des individualités, mais de réfléchir « en termes de relations, variables, entre des positions définies par le système de ces relations » (Heinich 2002, 92).

A travers la configuration, Elias exprime ainsi son opposition aux thèses substantialistes, réifiantes, et dichotomiques qui opposent systématiquement la société aux individus, et qui fondent leur socle explicatif soit sur le déterminisme des structures macro-sociales, soit sur la contingence des valeurs et des intérêts individuels. Pour lui, il n'existe pas de discontinuité entre la société et les individus :

« *L'histoire d'une société se reflète dans l'histoire interne de chaque individu : chaque individu doit parcourir pour son propre compte en abrégé le processus de civilisation que la société a parcouru dans son ensemble ; car l'enfant ne naît pas "civilisé"* » (2010, 366).

Deuxièmement, en caractérisant la configuration par les concepts d'*interdépendance*, de *processus*, de *tension*, Élias s'affiche contre une interprétation monocausale et unilinéaire du développement historique. La configuration permet de saisir et de démêler le nœud de relations et d'interdépendances qui lient d'une part les individus entre eux, et d'autre part, les individus à la société, dans le procès de l'évolution historique (Elias 2013, 166-168). Elle représente un outil particulièrement maniable et fécond, d'un point de vue heuristique.

Enfin, la configuration permet d'analyser une autre dimension centrale des relations sociales chez Elias, les relations de pouvoir. Proche sur ce point de Weber (Colliot-Thélène 1997), Elias considère que les rapports entre les hommes ont toujours été des rapports de force. Par le concept d'interdépendance, l'auteur envisage le pouvoir comme une relation fonctionnelle entre des dominants et des dominés, les premiers ne pouvant pas exister sans les seconds, et inversement (Noirel *ibid.*, 30). Les configurations apparaissent, sous ce regard, comme des espaces de sens structurés par des relations de pouvoir.

Le deuxième auteur qui a inspiré sur le plan théorique, analytique et méthodologique, la démarche de la présente thèse est Philippe Bezes. En particulier, l'approche utilisée dans son livre sur l'histoire de la réforme administrative en France (2009) nous est apparue d'un intérêt fécond pour l'étude de la situation camerounaise. A la suite d'Elias, Bezes utilise la notion de configuration pour analyser l'ensemble des enjeux et des relations qui permettent la sélection, la stabilisation, et le remplacement de modèles de réforme sur des périodes définies. La perspective longitudinale et historique adoptée par l'auteur permet de porter un regard, à la fois synchronique et diachronique sur les réformes administratives, et d'en apprécier la complexité et la globalité. Nous présentons en détail l'approche de Bezes dans la prochaine section, notamment dans quelle mesure nous nous en inspirons, et distançons. Mais avant cela, il convient de présenter quelques implications méthodologiques et analytiques de la perspective socio-historique pour la thèse.

IV.2. Implications analytiques et empiriques d'une perspective socio-historique

Tout comme Elias et Bezes, nous optons pour une approche interactive des phénomènes sociaux. La démarche explicative de la thèse repose sur les principes de pluralisme causal, de relation, d'interdépendance, de tensions structurantes, de contextualisation. La réalité sociale se définit par un ensemble enchevêtré de relations et d'interdépendances entre différentes unités d'analyse.

La tâche du chercheur revient à mettre au jour la nature et le sens de ces relations, par le biais d'instruments adéquats, en en identifiant les mécanismes et processus opératoires.

Le problème explicatif principal de notre thèse, quant à lui, peut se résumer à l'identification de l'ensemble des relations causales qui définissent la production, la réception, le développement, et la stabilisation de la réforme administrative au Cameroun. À la différence des perspectives explorées dans le chapitre précédent qui analysent la réforme administrative à partir de variables externes, notre thèse adopte la démarche inverse et se propose d'expliquer la réforme administrative à partir de ses composantes intrinsèques. Des propositions explicatives sont élaborées de manière empirique, après étude attentive des différents épisodes de réformes observés au Cameroun entre 1960 et 2013.

Concrètement, la recherche vise à répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les circonstances qui favorisent l'adoption ou le remplacement d'une politique de réforme administrative au Cameroun et comment le favorisent-elles?
- Comment existe la réforme administrative au Cameroun depuis l'apparition d'un champ formel de réforme administrative à la fin des années 1960? Quels contenus a-t-elle revêtus? Par quels acteurs a-t-elle été portée?
- Quelle place occupe la réforme administrative dans le champ politique camerounais? Quel rôle joue-t-elle dans l'exercice, la matérialisation et la construction du pouvoir politique au Cameroun?
- Quelle relation causale y-a-t-il entre les différentes politiques de réforme adoptées et les éléments du contexte dans lequel elles prennent forme?

Répondre à ces questions demande à dire comment se fait (et se défait) la réforme administrative au Cameroun, à travers le temps. C'est faire l'histoire de la réforme administrative. Cette entreprise exige, en outre :

- De prendre en considération les caractéristiques particulières de l'exercice du pouvoir au Cameroun et du champ politique Camerounais. La réforme administrative doit être saisie à travers la dynamique des stratégies et des actions de conquête, de consolidation et de conservation du pouvoir politique;
- D'étudier l'évolution historique de l'État au Cameroun, car la réforme constitue un analyseur de l'extension spatio-temporelle de l'État. En effet, si l'État fait la réforme, la réforme dit l'État. Étudier les formes que prend cette relation au cours des cinq dernières décennies;
- D'interroger l'ambiguïté de la réforme, qui est à la fois une structure d'ordre produit dans un cadre institutionnel contraignant, et un espace relevant de dynamiques intentionnelles et stratégiques. Il sera question d'analyser, le plus finement possible, les contours de cette articulation;
- D'étudier la réforme administrative en contexte; d'étudier ses modalités d'insertion dans le dispositif étatique camerounais; d'analyser la trajectoire de son processus d'institutionnalisation et d'autonomisation.

En somme, pour conclure cette section, notons que notre thèse vient enrichir, sur le plan théorique, le champ de la socio-histoire de l'action publique (Payre et Pollet 2013). De même, il est important de souligner la rareté, sinon la quasi absence de travaux systématiques sur l'administration publique, et la réforme administrative au Cameroun. Les rares études existantes sont généralement focalisées sur un enjeu précis, une réforme précise ou relèvent de la littérature

grise des ministères ou de celle des évènements cognitifs organisés autour des réformes (colloques, séminaires de formation). Notre recherche vient donc combler un fossé énorme de la littérature sur ce pays, autant sur les plans analytique et théorique, qu'historiographique.

Enfin, la recherche revêt également un fort intérêt comparatif. Elle offre des éléments de réflexion et de comparaison pour d'autres pays africains, en raison de la très forte similarité des modalités et des types de réformes observés dans ces pays avec celles étudiées dans la thèse, mais également pour des zones en dehors du continent africain, compte tenu de l'universalité des modèles de référence des réformes implantées à travers le monde.

Section 2. Approche théorique : une analyse configurationnelle et historique de la réforme administrative

Le cadre analytique qui est utilisé dans la thèse, pour l'étude de la réforme administrative au Cameroun, est emprunté à Philippe Bezes (2009). Il est formé de trois outils théoriques : le *répertoire*, la *configuration*, la *trajectoire*. Le but de cette section est, premièrement d'en présenter la notion, puis d'exposer les modalités de leur application dans la recherche.

I. Répertoire d'une réforme

Illustré dans l'analyse sociologique du conflit de Charles Tilly (2008), le concept de répertoire aurait été exporté dans le champ des politiques publiques par Pascale Laborier dans son étude des politiques culturelles allemandes, et par Bruno Palier dans son analyse des politiques publiques de protection sociale (Bezes *ibid.* 47). Pour sa part, dans l'adaptation qu'il fait du concept à l'étude des réformes administratives, Bezes définit un répertoire comme :

« Un ensemble homogène et stabilisé comprenant des conceptions de ce qu'est l'administration (ses principes, son organisation mais surtout les problèmes qu'elle pose), des représentations de ce qu'elle devrait être (nouveaux principes et modes de fonctionnement, recettes managériales à mettre en œuvre pour la transformer, instruments) et les modèles d'action pour intervenir sur elle » (ibid., 47-8).

Ainsi, concept descriptif plus qu'explicatif, un répertoire de réforme traduit les représentations sur ce que doit être une administration, comment elle doit fonctionner et comment elle doit être organisée, à un moment donné. Le répertoire constitue le cœur d'une réforme. Il en porte la trame ; en dessine le scénario. Il la typifie et la singularise. Il agit aussi bien à titre de référentiel normatif et cognitif (Surel 2000), que comme référentiel pratique. En plus de fournir une image et une idée de l'administration, le répertoire est un cadre d'instrumentation (Lascoumes et Le

Galès 2005 ; 2010) ; il propose des techniques, des outils, des moyens d'organisation et de fonctionnement¹².

En somme, le répertoire d'une réforme est un outil heuristique présentant de multiples intérêts. Premièrement, de façon relativement objective, il est possible de situer l'origine d'une réforme dans l'espace et dans le temps, d'en dresser le profil et d'en définir les caractéristiques. Ainsi, il devient possible d'examiner, et d'objectiver, le rapport spécifique des acteurs vis-à-vis des réformes différentes, notamment, le sens et la valeur qu'ils lui accordent, l'investissement symbolique et matériel qu'ils y engagent. Le répertoire permet d'interroger la signification du contenu d'une réforme pour un groupe d'acteurs dans un contexte politique et institutionnel particulier. Il permet de saisir le rapport des acteurs aux représentations de la réforme (voir Bezes 2000).

Enfin, la notion de répertoire permet d'organiser un ensemble divers de phénomènes autour de catégories analytiques réduites. Elle aide à opérationnaliser et à simplifier l'usage de la variable dépendante de la recherche, la réforme administrative. Restituer l'évolution de la réforme administrative au Cameroun revient, en définitive, d'une part à mettre au jour les différents répertoires qui portent les nombreuses initiatives de redéfinition de l'appareil étatique ; et d'autre part, à analyser l'ensemble des relations et facteurs qui participent à leur production.

¹² On trouve une illustration de l'idée du répertoire comme cadre d'instrumentation chez Emery-Douzans qui présente le répertoire du NMP comme une « boîte à outils » comprenant :

« l'agencification, le *benchmarking*, les tableaux d'indicateurs, l'accréditation, les « chartes du citoyen », la promotion de la transparence des processus décisionnels, le management par objectifs, les mandats individualisés à durée limitée des cadres dirigeants, le salaire à la performance, la comptabilité analytique et les budgets de programmes, les fusions d'administrations, les guichets uniques (*one-stop-shop*) qu'ils soient physiques (« maisons des services publics ») ou virtuels (sites internet « portails » de téléprocédures), l'administration électronique et la réunion des « systèmes d'information » publics, les partenariats public-privé et la délégation de services publics, la démarche de qualité totale et la certification, le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques, *ex ante*, *in itinere* et *ex post*, etc. » (2008, 76); voir aussi Emery-Dozans 2005.

II. Les configurations de réforme

La notion de configuration de réforme vise à rendre compte de l'émergence, de la stabilisation et de la domination d'un répertoire de réforme de l'administration à un moment donné (Bezes *ibid.*, p. 49). Elle permet d'analyser les processus et relations à travers lesquels se construit, s'impose, ou se remplace, un répertoire, ou d'identifier les mécanismes par lesquels un ensemble stabilisé de représentations sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration est adopté comme solution à un problème administratif, à un moment donné.

Trois types de relations caractérisent les configurations de réforme au Cameroun : l'interdépendance des acteurs, la circulation des savoirs de réforme, les tensions structurantes du jeu des acteurs.

II.1. L'interdépendance des acteurs

Premièrement, la configuration met en avant l'importance du jeu des acteurs dans la production des réformes administratives. Elle représente un outil analytique qui permet de cerner le système d'interdépendances entre acteurs majeurs de la réforme. Deux considérations sont décisives ici. D'abord, l'interdépendance renvoie à la mutualité des gains des relations entre acteurs, et des effets de nécessité découlant de ces gains. Ainsi, bien que le rapport des bénéfices tende à changer d'une période à l'autre, et confine souvent, à l'asymétrie, la dépendance entre acteurs est un fait récurrent observé. Deux mécanismes de dépendance apparaissent prépondérants : l'efficacité technique, et la quête de légitimité.

L'efficacité technique renvoie à des gains techniques et tangibles découlant des propriétés intrinsèques des réformes. Dans cette optique, la finalité politique des réformes est en accord avec leur finalité technique. Le choix d'une réforme découle de la considération de ses avantages

techniques et pratiques, de sa capacité à régler un problème organisationnel précis. Les rapports entre acteurs sont, sous cet angle, fonctionnels¹³.

La quête de légitimité permet de rendre compte du comportement d'acteurs qui s'appuient sur un répertoire de rôles et d'identités comme référent d'action (Olsen 2009). Les relations entre acteurs sont médiatisées par les représentations liées aux attributs propres à un statut, ou une position, et à la capacité à instrumentaliser ces représentations. Cette forme d'interdépendance apparaît fréquente dans l'histoire de la réforme administrative au Cameroun, et de manière mutuellement inclusive, entre acteurs politiques, acteurs techniques, et acteurs administratifs. Par exemple, il est vu dans la thèse que le recours à l'expertise permet aux acteurs politiques et administratifs d'attribuer à leurs actions la marque et le crédit dont sont vecteurs les experts. À travers ce processus, un signal est envoyé aux autres acteurs sur la finalité affirmée, sur l'engagement, sur l'investissement. À ce titre, l'expertise constitue une ressource stratégique, une ressource de légitimation¹⁴.

Deuxième implication de la dynamique d'interdépendance, trois groupes d'acteurs apparaissent déterminants dans les configurations : les *acteurs politiques* (exécutif et législatif) ; les *acteurs administratifs* (ministres et hauts fonctionnaires issus d'administrations centralistes) ; les *experts*, nationaux et internationaux.

Les acteurs politiques de la réforme

Dans la thèse, les acteurs politiques considérés relèvent principalement de l'exécutif politique. Ce sont les acteurs gravitant autour de la Présidence de la République (Président de la République compris, mais également le Secrétaire général à la Présidence, et le Directeur du

¹³ Cette finalité est assez proche de la conception courante de la réforme administrative qui la définit comme « changement conscient et réfléchi introduit dans un organisme ou un système public en vue d'améliorer sa structure, son fonctionnement ou la qualité de son personnel » (Gow 2012; voir aussi Caiden 1968).

¹⁴ Sur l'instrumentalisation politique de l'expertise, voir Lascoumes 2002; Hassenteufel (chap.8) 2008.

Cabinet Civil) et le Premier ministre. Au Cameroun, l'assemblée législative a un rôle marginal, voire inexistant, en matière de réforme administrative¹⁵. Les questions administratives sont rarement débattues dans les commissions parlementaires. L'inscription à l'agenda d'un programme de réforme relève très souvent, sinon exclusivement, de l'initiative du Président de la République, du Premier Ministre ou d'un ministre centraliste. Par conséquent, la grande majorité des lois et règlements relatifs à la réforme administrative sont pris par décision, arrêtés, ou circulaire, et ont pour source ces trois instances.

Les acteurs administratifs

Les acteurs administratifs qui interviennent dans une configuration de réforme sont des ministères, « centralistes » (Bezes 2009, 51) ou « horizontaux » (Quermonne 1991, 68-81), exerçant une mission transversale qui concerne soit l'ensemble de la société, soit l'ensemble de l'État. Ce sont des acteurs possédant suffisamment de légitimité et d'autorité pour proposer des normes générales de fonctionnement et d'organisation du travail public aux autres administrations. Dans le cas du Cameroun, nous retenons trois ministères : le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MINFOPRA), le Ministère des Finances (MINFI), et le Ministère de l'Economie et de la Planification du Territoire (MINEPAT).

Les experts

¹⁵ Cette conclusion vient d'abord de l'observation empirique de l'initiation des procédures de réforme au Cameroun sur plusieurs décennies. En outre, le rôle marginal de l'Assemblée Nationale dans la prise de décision et la conduite de la politique nationale a des bases constitutionnelles et politiques. Premièrement, ainsi qu'il a été souligné plus haut, le chef de l'État, constitutionnellement, a de vastes pouvoirs au Cameroun, et une indépendance avérée des autres corps de pouvoir. Sur le plan politique, le système de gouvernance néopatrimonialiste du Cameroun a des conséquences sur les attributions et la marge de manœuvre réelles des autres acteurs du champ politique. Le présidentielisme exacerbé du régime camerounais se traduit, entre autres, par la subordination du Parlement, et la direction exclusive de l'agenda institutionnel par le chef de l'État (voir Pigeaud 2011; Manangou 2015).

Le rôle des experts apparaît prépondérant dans l'histoire de la réforme administrative en Afrique. Leur implication dans les processus de changement organisationnel des structures publiques africaines remonte à la période des indépendances (Conac 1979). Cependant, leur statut et leur composante sociologique varient quelque peu au fil des réformes. Au Cameroun, après les indépendances, et pendant les décennies qui suivent, l'expertise sur les problèmes et les solutions administratifs est essentiellement exogène. Les experts et consultants qui interviennent dans le processus de réforme, que ce soit à la phase de la formulation, de la mise à l'agenda ou de l'implantation sont, pendant de nombreuses années, de nationalité étrangère (plus précisément européenne). Cependant, à partir de la fin des années 1980, l'expertise locale apparaît de plus en plus sollicitée. Les structures spécialisées, telles le Secrétariat Permanent à la Réforme Administrative (SPRA) et l'Institut Supérieur de Management Public (ISMP), jouent un plus grand rôle dans les processus de réforme.

L'observation des modes d'action, et d'influence, des experts internationaux dans la dynamique de réforme suggère un autre mécanisme central dans la construction des répertoires de réforme administrative : *la certification*. Dans leur livre sur l'analyse de la politique du conflit, Tilly et Tarrow définissent la certification comme un « signal émis par une autorité extérieure montrant qu'elle est disposée à reconnaître et à soutenir l'existence et la revendication d'un certain acteur politique » (2008, 353). Ce mécanisme met en évidence le processus par lequel un acteur reconnaît un autre sur la base de critères définis.

Dans cette thèse, la certification renvoie à la reconnaissance visée par les acteurs politiques et administratifs qui sollicitent une expertise (externe) pour informer, améliorer, soutenir ou valider leurs décisions. La certification procède par transfert de légitimité et emprunte à un double registre, scientifique et idéologique. Premièrement, l'expertise est convoquée dans sa référence

commune de scientificité, de technicité, d'objectivité, de compétence, de savoirs et connaissances mobilisés pour l'action. Dans une situation réputée problématique par le commanditaire, l'expertise apporte une aide éclairée à la décision, un avis pratique et informé. La valeur et la légitimité des avis et prescriptions exprimées reposent, en premier lieu, sur l'expérience avérée de l'expert, mais également (et surtout), sur ses méthodes, son mode opératoire. Le travail de l'expert revêt une apparence de systématicité, s'appuie sur le langage formel de la raison, recourt à une démarche positive. Il entend projeter une image de neutralité, d'objectivité, de vérité (voir Trépos 1996). Revendiquant de tels attributs, l'expertise en matière de réforme administrative se présente comme une solution réfléchie et appropriée aux problèmes d'organisation et de fonctionnement des services publics, détachée de toute considération partisane (Robert 2008).

De même, en plus du registre technico-scientifique et pratique, le transfert de légitimité opéré par le recours à l'expertise, procède sur un champ idéologique. En effet, la normalisation et la naturalisation de la décision ne découlent pas uniquement de la simple application de principes reconnus comme neutres et universels, mais aussi de principes ayant une réputation d'efficacité avérée, et s'étant illustrés avec succès dans des contextes précis. En d'autres mots, les solutions offertes par l'expertise ne résultent pas de diagnostics ad hoc, ni d'investigations empiriques préalables. Elles trouvent leur source dans une structuration particulière du champ cognitif du marché des réformes, qui impose certaines formules comme dominantes à un moment donné. Sous ce jour, les experts représentent, et portent une manière particulière de penser la réforme à un moment donné, dans un espace socio-géographique donné, et moins une formule universelle, neutre et logique de réponse à des problèmes organisationnels¹⁶.

¹⁶ Cet argument est par exemple défendu, pour le cas de l'Afrique, par Dwivendi (2005, 33) ou Fatile et Adejuwon (2010), et pour le cas de l'Amérique latine par Nef (1998).

Egalement, l'expertise peut représenter un registre d'action. Notamment pour les acteurs locaux, qui compte tenu de l'importance de l'expertise dans le processus décisionnel, s'engagent à construire une expertise interne, et à se doter de capacités d'expertise autonomes pouvant être traduites en voies d'accès à l'influence politique. Cette forme d'activation du mécanisme de certification s'illustre, par exemple, au Cameroun par la prolifération d'organes de réforme spécialisés, créés par des acteurs politiques (Premier Ministère) en marge des dispositifs existants (notamment le Secrétariat Permanent à la Réforme Administrative : SPRA).

Enfin, étudier les conséquences du recours à l'expertise dans la réforme administrative au Cameroun « exige également de penser les modalités de circulation des savoirs experts, c'est-à-dire de comprendre comment s'opère la rencontre entre espaces savants et sphères de décision et quelles transformations des savoirs elle suscite » (Rober, *ibid.*, 326). Ce qui nous introduit à la deuxième dynamique structurante des configurations, la circulation des savoirs.

II.2. La circulation des savoirs comme dynamique structurante des configurations

La circulation des savoirs en matière de réforme administrative est un domaine de recherche abondamment exploré par la littérature des transferts des modèles institutionnels et des politiques publiques (*policy transfer*) (pour un résumé efficace, voir Delpeuch 2008). Le point de départ de ces travaux est le constat d'une explosion des phénomènes de transferts non seulement internationaux, mais aussi intersectoriels et interorganisationnels, des matériaux techniques, cognitifs et normatifs, utilisés dans la conception des politiques publiques. Une des grandes tendances de recherche qui en a découlé consiste à avancer des facteurs explicatifs de la convergence, mais également les modalités et processus de sa mise en œuvre (Delpeuch 2009).

Dans la présente thèse, nous nous intéressons surtout à l'existence de mécanismes favorisant la circulation des savoirs en matière de réforme administrative, structurés à travers des

configurations circulatoires (Saunier 2004 ; 2008 ; Payre 2016). Les configurations circulatoires permettent d'historiciser les relations entre acteurs impliqués dans la circulation internationale des idées et techniques de réformes. Elles :

« reposent sur des acteurs individuels et collectifs qui consacrent du temps à l'établissement de connexions destinées à faire circuler des objets ou des savoirs. Les configurations nécessitent l'adoption d'un langage commun ainsi que de références partagées. Elles peuvent se concrétiser enfin par des institutions visant à établir des connexions et à les organiser » (Payre 2016, 32).

Ainsi, d'une part, il est question de faire la « sociographie » des acteurs engagés dans les processus évoqués (Cécile, 2008). D'autre part, il s'agit d'examiner les modalités et les espaces d'appropriation des savoirs de réformes, en identifiant les sites institutionnels et les réseaux où s'établissent les connexions. Enfin, il faut distinguer, de manière empirique les mécanismes concrets de la circulation, assimilés, ici, aux trois formes d'isomorphisme soulignés (mimétique, coercitif, normatif). Cet aspect, en particulier, a partie liée avec les tensions structurantes des configurations.

II.3. Les tensions structurantes des configurations

La considération des interdépendances entre acteurs est indissociable de la considération des contraintes de l'interdépendance ou de la structure de la dépendance. Dans la perspective de Norbert Élias, nous pensons que la notion d'interdépendance débouche inévitablement sur celle de pouvoir qui exprime, en fait, un déséquilibre dans le système des interdépendances (Noirel *ibid.*, 30). Les configurations sont traversées par des jeux et des enjeux de pouvoir, et de positionnement, qui ont un effet structurant sur la dynamique de réforme. Trois règles du jeu principales sont à la source des tensions de configuration : la position hiérarchique, le niveau de spécialisation, le modèle de gouvernance.

La position hiérarchique détermine la capacité de définir des droits et des obligations. Elle confère la légitimité politique. Plus la position d'un acteur politique ou d'un ministère est élevée

dans la hiérarchie, plus forte est sa capacité à émettre des normes exécutoires, et à se faire obéir par les autres acteurs (Laegreid et Roness 1998, 308-9). Cette considération s'avère lourde d'implications pour l'analyse du développement historique de la réforme administrative au Cameroun. En effet, dans le cas où la direction de la réforme est assurée depuis une position hiérarchique forte, ou par des acteurs détenant une position hiérarchique élevée, en particulier la Présidence de la République (PR) ou les services du Premier Ministre (SPM), les mesures de réforme ont plus de chances d'être suivies et appliquées par les autres acteurs et ministères. À l'inverse, lorsque la coordination de la réforme est assurée, de façon essentiellement horizontale, par des acteurs ne possédant pas de position hiérarchique spécifiquement distincte des autres acteurs ministériels, sa légitimité et son application apparaissent souvent moins évidentes. Dans l'évolution historique de l'organisation de la réforme administrative au Cameroun, comme on le constatera, il est possible d'observer ces différents scénarios.

Le principe de spécialisation, en relation avec la réforme administrative, renvoie à la création d'unités ou d'organes séparés à qui revient la responsabilité d'élaborer les politiques de réforme administrative (Laegreid et Roness *ibid.*, 309). Ainsi, ces organes développent, ou sont censés développer une expertise et une compétence dans le domaine du changement administratif. Ce qui leur confère une certaine légitimité organisationnelle auprès des autres acteurs ministériels, et accroît ou influence la réception des mesures de réformes. En revanche, cette spécialisation a pour conséquence d'isoler la réforme administrative des considérations pratiques du travail administratif quotidien, au risque d'atténuer son intérêt, et son importance, pour les acteurs ministériels. La réforme est alors construite comme une variable *exogène* non nécessairement compatible avec les valeurs, règles et pratiques organisationnelles instituées. Cette dimension

s'avère fondamentale pour la compréhension du développement historique de la réforme administrative au Cameroun, aussi bien dans l'analyse de la réception que de la mise en œuvre.

Enfin, la structure du pouvoir, et la nature du régime politique, ont une influence sur les significations politiques de la réforme, son développement, et les jeux des acteurs. La réforme administrative ne revêt pas la même importance dans un régime démocratique dans lequel existe un marché électoral auquel doivent rendre compte les dirigeants politiques, que dans un système autoritaire sans mécanisme institutionnalisé de reddition de comptes¹⁷. Les mécanismes d'allocation de l'autorité, et de construction et consolidation de la légitimité du pouvoir politique, s'avèrent déterminants pour le développement de la réforme, et de son organisation. Les systèmes centralisés présentent des modalités différentes de rapport à la réforme que les systèmes décentralisés.

Au Cameroun, régime de type hégémonico-administratif (Le Vine 2004) et néopatrimonialiste (Médard 1977 ; 1982 ; Awono 2012), le système d'autorité est extrêmement centralisé et personnalisé. L'allocation du pouvoir et de la légitimité politique s'inscrivent dans une relation verticale qui part, et s'arrête, au chef de l'État. Les décisions du PR ont force de loi pour les autres acteurs administratifs et sont rarement, sinon jamais, contestées¹⁸. Cette caractéristique du

¹⁷ Sur les rationalités politiques derrière les réformes administratives, voir Bezes 2009.

¹⁸ L'unipolarité du Président de la République est consacrée par la constitution camerounaise. Chef de l'Etat et chef du gouvernement, il est le détenteur unique du pouvoir exécutif (référence constitution de 1996). Toutes les décisions relevant de l'exécutif, qu'elles aient un caractère réglementaire ou individuel, ne peuvent être prises que par lui ou en vertu d'une délégation expresse de sa part. Par conséquent, les ministres et secrétaires d'Etat sont responsables devant lui, car ils ne peuvent prendre, de leur propre initiative, aucun acte réglementaire ou de mesures individuelles. Dès lors, ils ne peuvent agir que dans le cadre des pouvoirs qui leur sont délégués par le Chef de l'Etat. En outre, le PR assure la présidence du parti politique dont il est issu, et qui est également le parti au pouvoir. Il détient le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires, assure l'exécution des lois votées par le Parlement, dispose du pouvoir réglementaire qu'il exerce par voie d'ordonnance, par décret ou par arrêté, sans être soumis à un contreseing (références articles constitution et organisation du travail gouvernemental). Enfin, le PR demeure le titulaire exclusif de la fonction d'impulsion d'une part, en tant qu'il définit la politique de la nation, et de la fonction de coordination d'autre part, en tant qu'il supervise, intervient directement dans la gestion des affaires de l'Etat, et contrôle le fonctionnement de l'administration. Il dispose, à cet effet, d'un pouvoir général d'évocation des problèmes, allant jusqu'à des compétences générales de certains services, et non plus seulement d'orientation ou de direction (Dzomo-Silinou 1998, 212).

régime a un impact sur le développement de la réforme administrative d'au moins deux manières. Premièrement, étant donné que le rapport au chef de l'État est la source de légitimité, toute action, organisation ou institution se rattachant à lui est investie de prestige et d'autorité. Ce transfert symbolique n'est pas sans rappeler une étape du processus de construction de la bureaucratie en Occident¹⁹.

Concernant la réforme administrative précisément au Cameroun, le transfert symbolique affecte le rapport des acteurs ministériels aux mesures proposées, et l'effet relatif de la position hiérarchique et du degré de spécialisation. Par exemple, dans des situations caractérisées par une position hiérarchique faible et un degré de spécialisation élevé, l'avantage relatif conféré par la capacité technique de réforme est atténué par la faible position hiérarchique des acteurs de la réforme. Cette position est déterminée ou renforcée par leur non-appartenance aux administrations rattachées à la Présidence de la République et/ou l'absence ou la rareté des prises de position et endossement personnels du chef de l'État par rapport à des programmes précis de réforme. Dans la mesure où les réformes ne sont pas considérées comme relevant explicitement de la volonté du Chef, ou lorsqu'elles ne portent pas le sceau de sa légitimité, leur intérêt pour les autres acteurs du champ politico-administratif, et leur viabilité se révèlent réduits. Cette attitude s'explique, en partie, par le fait que la réforme, de manière constante, vise à instituer un système de régulation formel en opposition avec le système existant ; donc à éroder les positions

¹⁹ Nous faisons, notamment, référence à un moment particulier de l'histoire de la genèse de la bureaucratie et de l'État modernes, qui commence à la signature du traité de Westphalie en 1648 et s'achève vers 1815, date de début de l'apparition des États constitutionnels en Europe. La transition de l'État dynastique à l'État absolutiste fournit aux élites administratives un moyen de consolider leur autonomie organisationnelle par une centralisation, une différenciation et une spécialisation organisationnelle de plus en plus poussée. L'affirmation et la théorisation de la puissance de l'État offre, de fait, aux nouveaux serviteurs de l'État un important capital de légitimation. La construction de la souveraineté de l'État sur la nation, de celle du roi sur la haute noblesse dont la place et l'influence dans l'État sont redéfinies et réduites, l'affirmation de la permanence de l'État à travers l'élaboration du caractère transpersonnel de la couronne royale, symbole du pouvoir étatique (Théorie des « deux corps du roi » : Kantorowicz 1989), assurent le prestige et la domination sans partage du roi. Mais, elles conduisent aussi, par un transfert symbolique, à établir la permanence, le prestige et la suprématie de l'administration du roi, qui comporte déjà bon nombre de caractéristiques associées à la bureaucratie moderne. Voir aussi Wolfgang 1996 ; Lacroix 2015.

d'autorité et les ressources d'influence des dirigeants administratifs (sur les effets distributifs et constitutifs des réformes, voir Heredia et Schneider 1998 ; Dahler-Larsen 2014).

Pour conclure cette présentation de la notion de configuration et de son opérationnalisation dans la thèse, notons toujours sous l'inspiration d'Élias, qu'une configuration réfère à une analyse dynamique du processus de changement social. La configuration désigne une structure en perpétuel mouvement et recomposition. Chaque configuration se développe à partir de la configuration précédente, en se recomposant en une figure inédite, qui débouche insensiblement sur la configuration suivante sans que celle-ci ne se stabilise jamais, même si la lenteur du processus peut suggérer l'illusion de l'immobilité (Ducret 2011). De fait, chacune des séquences spécifiques de la période étudiée est singularisée par une configuration particulière :

- *1960-1981 : la naissance de l'État bureaucratique Camerounais et l'émergence d'un champ autonome de la réforme administrative au Cameroun*
- *1981-1989 : le tournant néomanagérial au Cameroun*
- *1990-1999 : L'administration publique camerounaise sous ajustement structurel*
- *2000-2013 : le renouveau managérial de l'administration camerounaise*

Chacune de ces configurations offre un terrain fertile d'observation, de la relation entre les mutations du mode d'intervention de l'État et les transformations opérées sur son instrument principal d'intervention. Peut ainsi être analysé, le changement des termes dialectiques des rapports entre l'État et la réforme administrative. La nature des relations entre les acteurs majeurs de la réforme, tout comme l'importance stratégique de la réforme apparaissent également affectées par cette mutation. Quatre schémas de relations (*patterns*), correspondant à quatre configurations, peuvent être énoncés qui illustrent cette évolution :

1. *L'État fait la réforme et la réforme fait l'État. (C1)*
2. *L'État fait la réforme et la réforme refait l'État. (C2)*

3. *L'État se défait de la réforme et la réforme défait l'État. (C3)*
4. *L'État se fait par la réforme de la réforme (et non plus par la réforme de l'État) et la réforme se fait pour elle-même. (C4)*

III. La trajectoire camerounaise de réforme administrative: temporalité, institutions et causalité constitutive

Le troisième concept majeur de l'approche explicative utilisée dans la thèse est la trajectoire. La trajectoire renvoie à la temporalité des institutions, et à la liaison entre configurations dans le temps. En effet, étudier ou rendre compte de l'émergence, de l'institutionnalisation, des transformations d'une politique publique de réforme administrative, c'est inscrire l'analyse de cette politique dans le temps (Evrard et Matagne 2010). Toutefois, il ne s'agit pas seulement de saisir la genèse des institutions en interrogeant leur passé, mais de mettre en évidence la conjonction des temporalités qui structurent l'enchaînement causal des mécanismes au cœur des réformes.

Dans ce sens, supposer que chaque configuration affiche un développement inédit, et possède par conséquent des caractéristiques spécifiques, n'implique pas une rupture totale ou un ordonnancement anarchique des événements. Au contraire, comme il sera constaté, il existe une certaine continuité entre les configurations ; les choix et décisions de réformes pris à une période donnée structurent l'évolution des réformes ultérieures. La démarche comparative apparaît alors incontournable, car elle permet de mettre en perspective les relations de causalité qui lient un ensemble d'événements dans une période définie par une séquence, et de comparer les séquences entre elles.

Le concept de trajectoire permet, judicieusement, d'intégrer la logique synchronique des configurations, à une perspective plus diachronique. En sciences sociales, le processus ou phénomène que décrit une trajectoire est définie sous le terme de *dépendance au sentier*. La dépendance au sentier met en avant l'impact causal de l'ordre d'occurrence des événements. Elle

met en lumière l'influence du passé sur le présent. Elle définit particulièrement des séquences historiques dans lesquelles des événements contingents entraînent, à travers des chaînes causales et déterministes, d'autres événements ou institutions (Mahoney 2000, 507). Une analyse en termes de dépendance au sentier permet de construire un ordre causal d'enchaînement d'une séquence d'événements marquant l'évolution d'un phénomène, ou encore l'impact causal que peut produire une séquence sur une autre. Elle peut, par conséquent, s'avérer utile pour interpréter l'ordonnement d'événements sous une configuration, tout comme la relation d'une configuration à une autre.

Une lecture en termes de trajectoire, ou de dépendance au sentier, présente donc l'avantage d'offrir un schéma global du développement historique de la réforme administrative au Cameroun, sur une période suffisamment longue. Sous ce regard, il est possible d'étudier l'institutionnalisation de l'ordre politico-administratif au Cameroun en mettant en exergue les effets, distributifs et cognitifs, qu'exerce un répertoire de réforme sur les représentations, les positions et les jeux des acteurs, et sur l'organisation administrative à un moment donné. Il est possible d'étudier la transformation de l'organisation administrative dans le temps, et d'identifier les mécanismes opérants.

De même, étudier l'enchaînement des séquences de réforme administrative dans le temps permet de mettre à jour les régularités dans le développement de la réforme administrative au Cameroun, c'est-à-dire, les contraintes institutionnelles répétées qui pèsent sur l'élaboration d'une réforme, d'une configuration à une autre (Bezes 2009, 58). Enfin, l'approche par les trajectoires et la dépendance au sentier permet d'étudier le rythme et les modalités de changement caractéristiques des réformes administratives. Si le postulat général de changement sur une longue durée est avancé, il convient de relever la présence de mécanismes spécifiques et discrets qui façonnent la

reproduction des arrangements institutionnels existants, et informent graduellement la trajectoire camerounaise de réforme administrative. En particulier, les mécanismes de *sédimentation* et de *conversion* s'avèrent prépondérants dans le schéma camerounais.

La sédimentation institutionnelle (*institutional layering*) désigne un mécanisme de changement impliquant la renégociation partielle de certains éléments ou d'un aspect d'un ensemble donné d'institutions, laissant les autres inchangés (Schikler 1999 ; 2001). La sédimentation permet l'introduction de nouvelles institutions dans un ensemble défini qui remplissent plus ou moins les mêmes fonctions que des institutions existantes. Elle correspond généralement aux situations dans lesquelles le contexte évolue, de nouveaux défis se posent, mais les acteurs demeurent les mêmes (Thelen 2003).

La conversion institutionnelle (*institutional conversion*), quant à elle renvoie à une situation où des institutions existantes sont réorientées vers de nouveaux objectifs conduisant à des changements dans le rôle qu'elles jouent et/ou les fonctions qu'elles assument (Thelen idem.). En général, les mécanismes de conversion sont activés en cas de changement dans l'environnement qui confronte les acteurs à de nouveaux problèmes, auxquels ils apportent des solutions en utilisant les institutions existantes de manière différente, ou en leur donnant de nouveaux objectifs (voir aussi Thelen 1999 ; 2002). Enfin, à la différence de la sédimentation institutionnelle, la conversion apparaît davantage associée à l'incorporation de nouveaux acteurs, qui poursuivent de nouveaux objectifs, pas forcément contradictoires, dans un cadre institutionnel existant, menant à terme à son changement.

Ces deux mécanismes apparaissent déterminants dans la trajectoire camerounaise de réforme administrative. Ils permettent de voir comment des arrangements institutionnels sont renégociés,

leurs fonctions et formes redéfinies. Ils rendent donc bien compte du caractère dynamique du processus de réforme administrative.

Pour conclure cette section théorique, notons que le cadre élaboré par Philippe Bezes, inspiré de la socio-histoire, n'est en rien déterministe. Il ne présuppose pas d'un type d'explication, ni de l'existence de relations singulières. C'est un instrument heuristique, qui offre des outils de déconstruction, et d'interprétation du réel. Il n'est donc pas étonnant que les conclusions tirées de son utilisation dans la présente recherche, notamment relativement au poids causal des variables d'intérêt, ou aux relations structurantes des configurations, soient différentes de celles obtenues par l'auteur dans son étude du cas de la France. Par exemple, si l'argument du poids du contexte institutionnel de gouvernance est déterminant dans les deux cas, la réalité et la matérialisation de l'argument s'avèrent fort distinctes. De même, alors que l'auteur accorde beaucoup d'importance, en termes de tensions structurantes, au conflit entre acteurs centralistes, nous ne constatons pas la même prégnance du phénomène au Cameroun, l'attention étant portée sur les tensions proprement politiques, et sur la relation entre les acteurs locaux et les acteurs internationaux. Enfin, bien que Bezes analyse le phénomène de transfert, notamment à travers des cabinets de consultants, notre thèse fait une analyse plus systématique du phénomène en mettant de l'avant la dimension « circulatoire » des configurations. Encore une fois, ces différences sont simplement liées aux particularités empiriques de la réforme administrative au Cameroun, et correspondent bien à l'utilisation d'une démarche inductive.

Section 3. Méthode de réalisation de la recherche

La démarche méthodologique de la thèse se définit comme éclectique, associant les principes et outils de la méthode historique à ceux de la méthode sociologique. Un des grands enjeux, dans cet ordre, a été, de documenter, et de retracer, empiriquement des processus découlant de constructions analytiques (répertoire, configuration, trajectoire). La variété, la complexité, et l'authenticité des sources ont constitué, de ce point de vue, un véritable défi.

Le but de cette section est de présenter le cadre méthodologique de la thèse. Dans un premier temps, nous revenons sur les principes de la méthode socio-historique, et soulignons le statut analytique de la thèse. Puis, la stratégie de mise en œuvre de la recherche est présentée.

I. Socio-histoire de l'action publique : principes de méthode

Selon Payre et Pollet, la méthodologie des travaux de socio-histoire se caractérise en premier par l'exploitation de matériaux de première main, dans un cadre épistémologique de science sociale qui respecte à la fois les règles des méthodes sociologiques, et les principes de la recherche historique (ibid., 37). De manière concrète, nous disent les auteurs, les travaux s'inscrivant dans une perspective socio-historique obéissent aux règles méthodologiques suivantes :

- Une attention aux règles de la méthode sociologique, développées dans une logique inductive, compréhensive, et avec un souci de neutralité axiologique ;
- Une problématisation construite à partir d'un recours systématique à la « boîte à outils » et aux différents modèles d'analyse des politiques publiques ;
- Un respect scrupuleux des principes de la méthode historique : présentation rigoureuse et critique des sources, multiplication et croisement de ces sources, référencement,

contextualisation, démonstration s'appuyant sur des faits réels, connaissances procédant de la restitution de traces ou d'indices ;

- Une connaissance inductive imposant un recours privilégié à des données de première main, provenant en particulier d'archives et de documents « d'époque », mais aussi d'autres types de données empiriques ;
- Une interprétation en termes de processus ;
- Une focalisation sur les acteurs, leurs jeux de relations, leurs interactions (ibid., 37-42).

Comment ces principes ont-ils été appliqués à notre terrain de recherche ?

Premièrement, il convient de noter que, sur le plan épistémologique, notre thèse se positionne dans le courant nominaliste. En effet, les propositions théoriques, et les instruments d'analyse de la réforme administrative que nous avançons ne réfèrent pas à une réalité (nécessairement) existante, mais représentent davantage des constructions mentales à but heuristique et explicatif. Ainsi, les propositions élaborées dans la thèse concernent moins les unités d'analyse observées en soi, que les phénomènes couvrant les relations entre ces dernières (sur l'épistémologie nominaliste, voir : Putnam 1996 ; Panaccio et Joël 2012). Cet instrumentalisme assumé nous évite ainsi, de nous cantonner à une position théorique spécifique. Au contraire, l'analyse des processus et dynamiques investigués s'appuie sur un usage intensif de différentes théories et perspectives issues de l'administration et des politiques publiques, ainsi que d'autres champs de la science politique, et des sciences sociales en général.

De même, la démarche explicative de la thèse relève de l'hypothético-inductivisme ou de l'abduction²⁰. En effet, la stratégie analytique déployée tout au long de la recherche essaie de

²⁰ Est-il d'ailleurs possible de parler d'inductivisme pur? D'affronter le terrain de recherche spontanément, sans une construction analytique et mentale minimale? D'où, à nos yeux, le grand mérite de l'abduction, qui consiste en une théorisation imbriquée dans le processus de recherche lui-même, et non d'une explication produite de prémisses a priori (déduction), ou de résultats a posteriori (induction) (Anadón 2006, 35). Sur l'abduction, voir : Reichertz 2004.

«...constituer et de cerner l'objet d'étude par étapes successives à travers l'observation, la comparaison et l'interprétation des multiples processus d'interaction et d'échange qui composent la toile de fond de la vie à l'intérieur du système d'action qu'elle cherche à analyser » (Crozier et Friedberg 1977, 393).

Le principe de l'approche hypothético-inductive réside dans l'alternance ou la superposition de la déduction et de l'induction. La démarche de recherche se définit comme « émergente » en ce qu'elle consiste à étudier et à comprendre, sur des bases formelles initiales, un phénomène en profondeur. Au départ de la recherche, le chercheur a recours aux travaux existants, pour, d'un côté affermir ses intuitions, et, d'un autre côté, identifier des variables pertinentes aux questions à l'étude (D'Amboise 1996). Il définit de fait un schéma conceptuel au début de la recherche qui vise à structurer l'investigation de terrain. Dans ce type de travail, les orientations analytiques ne constituent pas des hypothèses à proprement parler, mais davantage des propositions de recherche. Ces propositions de recherche suggèrent les relations qui semblent le plus plausibles entre des variables d'intérêt. À la fin de la recherche, le chercheur débouche sur un cadre d'interprétation plus élaboré qui pourrait soit reprendre les propositions initiales, en les intégrant dans un tout articulé, soit s'appuyer sur la confrontation de ces propositions avec la réalité empirique pour (pro)poser une nouvelle narration du phénomène étudié.

Enfin, la méthode d'analyse de la thèse est le traçage de causalité (*process tracing*). L'enjeu principal de ce type de méthode est de dépasser l'approche classique d'explication des phénomènes sociaux en sciences sociales qui consiste à identifier et à mettre en relation, de manière linéaire et directe, des variables d'analyse, dépendantes et indépendantes. La variation des secondes étant censée expliquer celle des premières. Plus ambitieuse, et plus exigeante, la méthode dite de traçage de causalité entend apporter une explication plus précise des

phénomènes observés, en se portant au cœur de leur processus de production. Les chercheurs utilisant cette méthode s'intéressent spécifiquement à l'ensemble des relations connectant les événements qui existent entre l'enclenchement d'une variable indépendante et un phénomène observé. La notion de mécanismes rend compte de ces relations (voir Ford et al. 1989 ; Collier 2011).

Identifier les mécanismes causaux à l'œuvre dans une situation permet d'aller au fond de l'investigation des relations causales entre phénomènes. Cette approche permet *«to peer into the box of causality to locate the intermediate factors lying between some structural cause and its purported effect»* (Gerring 2007, 45). Le nœud de l'analyse par mécanismes est d'entrer et de faire la lumière dans la boîte noire qui se trouve entre un phénomène de départ A, et un phénomène d'arrivée B. Les mécanismes nous situent au cœur des processus empiriques générateurs des relations postulées ou analysées. Reste à savoir comment restituer, et rendre compte de ces relations. Telle est la tâche à laquelle s'attèlent les prochains paragraphes.

II. Stratégie de mise en œuvre de l'étude²¹

Dans cette section, il est question d'exposer la stratégie de réalisation de l'étude. Nous décrivons en premier le type d'investigation menée, puis présentons les instruments de collecte des données.

II.1. Le type d'investigation

A titre de rappel, l'objectif affiché dans la présente recherche est de comprendre le développement historique de la réforme administrative dans la situation singulière du Cameroun, d'en examiner les formes concrètes, et si possible, d'en tirer des conclusions qui sans prétendre à la généralisation, peuvent servir de base comparative ou de réflexion pour des processus

²¹ Une notice méthodologique décrivant la démarche de la recherche est fournie en annexe.

similaires, dans d'autres pays africains (et en dehors de l'Afrique). Pratiquement, l'investigation empirique a procédé en deux étapes non séparées, et non linéaires : une étude de terrain et une analyse documentaire.

L'étape de terrain, d'abord, a permis de nous rapprocher de l'objet d'étude, de discuter avec des acteurs-clé, présents ou passés, des réformes, et d'observer directement, à travers les épisodes d'introduction et de réception d'outils « récents » de modernisation, comme la Gestion axée sur les résultats (GAR) ou le budget-programme, la réalité de la réforme administrative au moment où elle se met en œuvre. L'expérimentation et la confrontation étaient d'autant plus directes que nous étions en contact permanent avec l'institution chargée de la gestion institutionnelle de la réforme administrative au Cameroun, le SPRA, où nous avons un bureau de travail.

Très enrichissante, la phase du terrain s'est déroulée en deux étapes, autrement dit, en deux voyages de recherche au Cameroun. Le premier séjour, d'une durée d'un an, a eu lieu entre avril 2012 et avril 2013. Particulièrement laborieux et ardu, il a consisté à réunir le matériau empirique principal de la recherche, à affiner ou modifier les intuitions initiales de l'auteur, et élaborer ou améliorer l'appareil conceptuel (encore embryonnaire) de démonstration. Le second séjour, quant à lui, a duré cinq mois, entre janvier 2014 et juin 2014. Il a consisté en la collecte de données supplémentaires et à la vérification de propositions qui n'apparaissaient pas explicites lors du premier séjour.

Concernant l'analyse documentaire, nous avons eu recours à des sources primaires (littérature grise de ministère, documents de réforme, archives), à des sources secondaires (articles de journaux, rapports de colloques et de séminaires, monographies et articles scientifiques sur la réforme administrative en général, en Afrique, au Cameroun, et dans d'autres pays à travers le

monde), et à des sources tertiaires (catalogue de l'ÉNAM, de l'ISMP). Ces sources sont présentées avec ample détails plus bas.

Considérables, les difficultés rencontrées pendant l'investigation empirique apparaissent (en partie) liées au contexte général de la recherche et de la production des données scientifiques en Afrique (Wafeu, 2009). Il est, à cet égard, peu surprenant de rencontrer le scepticisme de chercheurs désireux d'étudier cette sphère géographique, à l'instar de Dominique Darbon qui s'exclame, presque résigné : « Peut-on encore travailler sur l'Afrique ? ». Car, selon lui, « les coûts d'investissement ne cessent de croître, tandis que l'accès aux données, aux informations et aux acteurs devient plus périlleux, voire impossible » (Darbon 1999 : cité par Wafeu 2010). Cette réflexion de Darbon prend une résonance particulière au Cameroun où la plus simple formalité administrative est souvent dévoyée en procédure d'une complexité dantesque. L'indisponibilité quasi systématique de la documentation et des informations propres aux réformes mises en œuvre, dont certaines encore en cours, la difficulté d'accès aux personnes ressources, l'absence ou la mauvaise conservation des archives, et le rapport particulier à la divulgation d'informations considérées sensibles, sont les conditions avec lesquelles doit composer le chercheur en administration publique au Cameroun (et en Afrique). D'où la pertinence, et même la nécessité, d'user de créativité, de multiplier les points d'observation, les sources d'information, et les instruments de collecte de données.

II.2. La collecte de données: un processus de triangulation

La triangulation désigne un principe de recherche qui consiste à associer plusieurs techniques et outils dans la collecte d'informations. Généralement limitée au strict niveau des instruments de collecte, la triangulation peut aussi être élargie à l'association de plusieurs perspectives théoriques, investigateurs, méthodologies, ou à leur combinaison (Denzin 1978, 292). L'intérêt

de cette technique d'investigation est d'observer le phénomène étudié sous divers angles, et de confronter les informations recueillies pour en accroître la fiabilité ; ou du moins s'en assurer. Car, «The more sources contributing, the richer the data and the complex the findings» (Glesne 2011, 48).

Du reste, la difficulté d'accès et la rareté des documents officiels des réformes administratives menées au Cameroun au cours des dernières décennies imposaient de déployer des « trésors » de créativité et d'imagination. Le croisement de plusieurs sources s'est avéré alors très utile, notamment dans l'identification ou l'élimination des variables d'intérêt et la (re)constitution de « micro-histoires » propres aux réformes étudiées. Des anecdotes entourant le contexte de réforme aux détails biographiques d'acteurs majeurs, des constats et notes pris à chaud lors de réunions de travail officielles dédiées aux réformes aux séances de question à l'assemblée nationale, la construction de l'intrigue narrative n'est pas apparue toujours systématique. Mais, toujours, elle a été guidée par une préoccupation récurrente qui permettait de filtrer les indices : comment et par qui/quoi se fait la réforme administrative au Cameroun depuis les indépendances ? Au fil des informations collectées, des paradoxes apparaissaient, les questions se précisaient, et des variables récurrentes et éléments d'explication prenaient forme.

Les principales sources utilisées sont les suivantes : entretien semi-directifs, questionnaires, articles de presse, archives, littérature grise des ministères et documents de réforme, compte-rendu des débats parlementaires, monographies sur la réforme administrative.

II.2.1. Les entretiens semi-directifs

Les entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'une vingtaine de personnes (23). Les personnes interviewées ont été recrutées à différents niveaux : premièrement, au sein de l'appareil administratif, parmi les hauts cadres de la fonction publique. Le principe de sélection était d'avoir occupé de hautes responsabilités dans une des administrations centralistes étudiées,

au cours des cinq dernières décennies. Par conséquent, il apparaît que nombre des personnes interrogées, n'étaient plus en fonction au moment de l'entrevue ou étaient en service dans d'autres ministères. Deuxièmement, les personnes interviewées provenaient d'observateurs familiers du système politico-administratif camerounais, et d'experts nationaux et internationaux, ayant intervenu dans un ou plusieurs processus de réforme administrative au Cameroun.

Le procédé d'échantillonnage retenu, « l'échantillonnage théorique » (*theoretical sampling*), par sa flexibilité et son ouverture, a permis une collecte évolutive, s'enrichissant au cours du processus de recherche (Somekh et Lewin 2005 ; Hlady 2015). L'échantillonnage théorique repose sur deux principes : le principe « non aléatoire » *intentionnel* (les sujets sont sélectionnés suivant des caractéristiques précises) et le principe de *boule de neige* ou *snowball sampling* (certains sujets sont référés par d'autres) (Biernacki et Waldorf 1981).

Concernant le premier principe, nous nous sommes attelés à relever les noms d'acteurs importants en explorant des documents historiques propres ou gravitant autour des réformes : rapports de commission, fiches de participation à des séminaires et colloques, documents d'information produits par les ministères, vidéos historiques, etc. Quant au second principe, notre introduction dans « l'univers » de la réforme administrative camerounaise a été facilitée par la prise de contact personnelle et informelle avec des acteurs clé, ou effectifs de l'histoire de l'administration publique récente au Cameroun. Ces personnes nous ont fourni des indications et référé à d'autres acteurs majeurs, qui après entretien, nous recommandaient à d'autres personnes qu'elles jugeaient pertinentes. Et ainsi de suite...Le choix de nouvelles personnes à interroger résultait très souvent de l'ignorance ou de la non maîtrise par les précédents de tous les aspects liés à nos préoccupations. D'où leur référence vers des personnes jugées plus aptes, ou plus

érudites sur le sujet. Par conséquent, les questionnaires variaient éminemment, et étaient définis sur la base de la considération des connaissances que l'interviewé a sur un sujet spécifique.

Les entretiens étaient des entrevues en profondeur (*focused interview*), qui s'étalaient sur une durée moyenne d'1h et 30, certains allant au-delà de 3h30, voire plus. Certains acteurs ont été rencontrés à deux ou trois reprises. Les rencontres étaient enregistrées sur un magnétophone, afin de ne rien perdre des détails de l'entretien, et aussi, en raison du caractère relativement ouvert de l'échange. Au total, l'échantillon couvert était composé d'anciens ministres, de ministres en fonction, de secrétaires généraux de ministères, de directeurs et chef de services, de haut-fonctionnaires en activité ou à la retraite, d'experts nationaux et internationaux, d'universitaires.

II.2.2. Les archives

L'apport des documents d'archives s'est avéré primordial dans le processus de collecte d'informations. En effet, étant donné la rareté des documents internes de réforme ou leur difficulté d'accès, le traçage des différents actes pris en matière de réforme administrative au cours des cinq dernières décennies a nécessité de recourir à tout support disponible de divulgation de l'action gouvernementale. L'exploitation des archives dans les différents centres, bien que productive, s'est avérée titanesque, et particulièrement laborieuse, étant donné leur très mauvais état de conservation, et leur rangement anarchique. L'engagement physique, très souvent, occupait une proportion importante de l'effort fourni. Les documents d'archives quant à eux, se révèlent de nature diverse :

Les articles de presse

En plus d'aider à la reconstitution de la mémoire de l'action administrative, les articles de presse consultés ont permis d'analyser une des dynamiques de circulation et de problématisation de la réforme administrative au Cameroun, à travers l'évolution de la construction des problèmes

administratifs en objets de réforme, et leur caractérisation dans les espaces public et politique. Enfin, les articles de presse ont constitué une source importante pour les discours présidentiels. Bien que la recherche ait eu recours à diverses parutions de journaux camerounais, deux quotidiens nationaux ont été systématiquement consultés :

- La Presse du Cameroun: entre 1960-1974
- Cameroun Tribune : entre 1975 et 2013

Les articles parcourus n'ont pas fait l'objet d'un traitement statistique, mais d'une analyse de contenu. Il était question, au moyen de mots clé précis (réforme administrative, réforme de l'État, modernisation administrative, modernisation de l'État, management, nouveau management public, etc.) d'identifier des textes pertinents, de les étudier scrupuleusement, et d'en extraire les informations pertinentes.

Les journaux officiels

Les publications officielles réunies dans les journaux officiels ont constitué une source d'information non négligeable, quoique pauvre, de l'actualité de l'action publique en matière de réforme administrative. Premièrement, les parutions couvrant la période d'étude ont été systématiquement parcourues (1960-2013). Puis, au besoin, en l'occurrence pour l'étude de la période coloniale, des JO plus anciens ont été consultés (années 1920-1960). Le procédé méthodologique était similaire au procédé retenu pour le traitement des articles de presse.

Les articles de presse des quotidiens cités et les journaux officiels ont été consultés au centre des Archives Nationales de la République du Cameroun.

Les bases de données d'organismes internationaux

Les bases de données de divers organismes internationaux ont été étudiées : Agence Canadienne de Développement International (ACDI), Programme des Nations Unies pour le Développement

(PNUD), ONU (Organisations des Nations Unies), Banque mondiale (BM), Fonds Monétaire International (FMI). Cette recherche a notamment permis de mettre à jour la variation périodique des modalités d'intervention, et des catégories d'acteurs dans les processus de changement institutionnel en Afrique. Ainsi, constate-on, entre autres, que l'ONU, à travers le PNUD, est fortement impliquée, auprès des États africains dans leurs entreprises de modernisation institutionnelle, pendant la première décennie succédant aux indépendances, alors que la Banque mondiale et le FMI sont plus présentes, et dominantes, dès le début des années 1980.

Les archives du Ministère de l'économie et des Finances de la République française

Les archives de la division Service Central d'Organisation et Méthodes (SCOM) du Ministère de l'Economie et des Finances de la République française ont fourni un matériau important de recherche. Il s'agit de correspondances et documents divers (rapports de réunion, notes de réflexion, travaux de recherche) conservés pour la période 1967 et 1984, qui concernent la période de l'Organisation et Méthodes au Cameroun. Les documents recensés ont été systématiquement dépouillés et étudiés.

Les archives du CONSUPE

Enfin, les archives du Contrôle Supérieur de l'État Camerounais (CONSUPE), anciennement Inspection Générale de l'État et de la Réforme Administrative (IGERA) ont été méticuleusement examinées pour la période 1960-1994. Le passage à la bibliothèque du CONSUPE s'est révélé déterminant pour la recherche, car nous y avons trouvé de nombreux documents et dossiers très anciens qui éclairaient sur des aspects importants de l'histoire de la réforme administrative au Cameroun.

La « matière grise » des ministères

Le dernier support d'information est constitué par la matière grise de différents ministères, en particulier les ministères centralistes choisis (MINFOPRA, MINFI, MINEPAT). Nous avons

ainsi eu accès à des documents de réforme, des textes de loi, des rapports divers (annuels, de projets ou programme, etc.).

Conclusion

Pour conclure ce chapitre, soulignons que le plan de la thèse, et les chapitres qui suivent, sont en cohérence avec la perspective méthodologique choisie. En effet, les quatre prochains chapitres couvrent, respectivement l'exploration empirique des quatre séquences et configurations définies. Le sixième et dernier chapitre de la thèse, fait la synthèse des apprentissages issus de la recherche, avec pour objectif d'en systématiser les implications. Enfin, la conclusion clôt la thèse, et revient notamment sur l'intérêt de la démarche analytique choisie, ainsi que sur ses limites.

Chapitre 2 : Réformer un État qui se forme : naissance de l'État bureaucratique et émergence d'un champ formel de la réforme administrative au Cameroun (1960-1981)

La première séquence de l'histoire de la réforme administrative au Cameroun commence dès la première décennie de l'indépendance nationale, obtenue le 1^{er} janvier 1960, et s'achève au début des années 1980. La configuration de cette période est traversée par l'enjeu majeur de la formalisation et de la rationalisation du travail gouvernemental, qui se résume à une préoccupation centrale : quels types de savoirs mobiliser pour assurer la transformation et la réorganisation de l'administration publique, dans un contexte marqué par l'apprentissage et l'institutionnalisation de la nature et du rôle de l'Etat. Les réponses adoptées par les dirigeants politiques camerounais, à l'énigme ainsi posée de la prise en charge concrète de l'héritage colonial au début de l'indépendance, se révèlent pragmatiques au regard du contexte politique et institutionnel²².

Le répertoire de la rationalisation administrative, qui sert de base à la traduction institutionnelle et organisationnelle de ces solutions, a pour référent principal le modèle traditionnel d'administration publique dont les trois dimensions fondatrices traversent les projets de consolidation institutionnelle après les indépendances : rationalité structurelle (Weber), rationalité administrative (Fayol) et rationalité productive (Taylor) (Hugues 2002). Ce répertoire est observable notamment à travers la formule et les modalités de constitution d'un champ formel de la réforme administrative au début des années 1970, et le mouvement de

²² Dans la pensée du chef d'Etat, Ahmadou Ahidjo, les fondements de la construction de l'Etat camerounais reposent en premier lieu sur l'efficacité, car pour lui, l'Etat camerounais doit être un « Etat fort et moderne » (Discours au IVe Congrès de l'Union Camerounaise (UC) : Rapport de politique générale 1962, 13).

transformation, entamé d'abord timidement avant l'indépendance, des structures d'organisation, de gestion et de fonctionnement de l'appareil étatique de l'administration selon des normes wébériennes.

Le chapitre a pour but d'analyser les conditions et le contexte d'émergence d'un champ et d'une trajectoire spécifiques de la réforme administrative au Cameroun. L'attention est portée sur les enjeux, la dynamique d'insertion de la réforme dans l'environnement politico-institutionnel camerounais des premières décennies après les indépendances, le poids de cet environnement, les acteurs majeurs impliqués et la nature de leurs relations.

Premièrement, la mise en exergue des conditions « d'origine » permet d'analyser la naissance d'une trajectoire camerounaise du changement administratif. Les choix particuliers pris par les dirigeants politiques en matière administrative produisent des effets de trajectoire qui contraignent les processus ultérieurs de réforme. Ces choix sont impulsés en premier par la nécessité de gestion de l'héritage colonial, mais s'inscrivent également dans la continuité d'une tradition coloniale de réformisme institutionnel (Darbon 1993). En effet, la période coloniale se caractérise par une intense activité de création, d'organisation, et de réorganisation des structures administratives. Le mouvement d'expansion, et de diversification de l'appareil d'Etat, commence au cours de cette période.

Par conséquent, dans le souci de bien cerner la genèse de la trajectoire de réforme administrative camerounaise, et d'en restituer l'historicité, il convient d'examiner d'une part, l'évolution de l'administration sous occupation coloniale, et d'autre part, les impératifs liés à la gestion de l'héritage colonial par les dirigeants politiques après les indépendances. Dans la logique de l'institutionnalisme historique, et de la dépendance au sentier, l'enjeu serait, ici, de montrer d'un côté l'influence du passé dans la genèse des solutions considérées, et de l'autre, la contingence

des choix adoptés, en regard des options préexistantes, et, enfin, la nouveauté ou la discontinuité de la trajectoire analysée (Collier et Collier 1991 ; Hall et Taylor 1996, 94 ; Sewell 1996, 262 ; Pierson 2000, 263).

Ensuite, la réflexion se penche sur le répertoire spécifique de la première séquence. Bien que relevant de la même tradition théorique, l'administration classique (Shafritz et Hyde 2016), deux tendances distinctes sont expérimentées au Cameroun pendant la période étudiée. La première, qui est initiée à partir des premières années de la décennie 1960, s'appuie sur les notions et théories de la bureaucratie au sens wébérien. La seconde tendance, quant à elle, accompagne le processus de formalisation et d'institutionnalisation d'un champ spécifique de la réforme administrative au Cameroun, qui est entamé au début des années 1970. Elle est inspirée du Taylorisme, dont la traduction dans le domaine administratif est assurée à travers la théorie et les techniques de l'Organisation et Méthodes (OM : voir Baratin, 1971).

Enfin, la configuration particulière de la séquence est examinée. Il s'agit, ici, d'analyser la dynamique des relations entre les acteurs majeurs identifiés, administratifs, politiques, et experts. Si la configuration apparaît marquée par la dominance des acteurs politiques, et notamment du chef de l'Etat, dont les intérêts et stratégies se révèlent déterminants pour la conduite de l'agenda des réformes, il n'en demeure pas moins que les autres catégories d'acteurs y jouent également un rôle décisif. On y constate l'implication décisive de hauts-fonctionnaires de l'Etat, et le rôle prépondérant de l'expertise internationale.

Le chapitre est organisé autour de trois sections qui reprennent les axes évoqués. Une conclusion présente les enseignements principaux de la séquence.

Section 1. Gestion de l'héritage colonial et consolidation étatique : les conditions historiques d'émergence d'une trajectoire camerounaise de développement administratif

Dans cette section, il est question d'analyser les conditions historiques dans lesquelles est engagée la transformation des structures administratives au Cameroun après les indépendances. Deux facteurs s'avèrent décisifs qui se révèlent à la naissance de l'Etat Camerounais : la prise en charge de l'héritage colonial, et les impératifs de la consolidation étatique qui en découlent, en partie. Les choix pris par les dirigeants politiques camerounais, notamment en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de l'appareil administratif sont guidés par ces considérations. Mais, avant d'étudier cette période formative, il convient de revenir sur la période coloniale au Cameroun, d'en présenter l'évolution, et de souligner les acquis ou les caractéristiques sur le plan administratif.

I. L'administration coloniale au Cameroun

Situation assez exceptionnelle en Afrique, le Cameroun connaît, pendant la brève période que dure la colonisation, trois styles de gestion et d'administration relativement différents, représentant les trois pays l'ayant occupé : l'Allemagne, la France et l'Angleterre. Il est impossible d'analyser l'histoire du développement administratif au Cameroun sans prendre en compte ce fait (Fondjo 2000, 3). De plus, autre spécificité, le Cameroun bénéficie d'un statut particulier tout au long de la période coloniale. En effet, le pays n'a, en théorie, jamais constitué une colonie au sens propre. Territoire sous protectorat allemand de 1884 à 1916, il est ensuite placé sous le mandat de la France et de la Grande Bretagne par la Société des Nations (SDN) entre 1922 et 1945, puis sous la tutelle de ces mêmes pays par l'Organisation des Nations Unies (ONU), entre 1946 et 1960 (Temgoua et Saha 2010, 67-68).

I.1. Le Cameroun sous occupation allemande

L'histoire coloniale au Cameroun²³, commence avec la signature en 1884 de deux traités entre les chefs douala²⁴, en particulier les roi Manga Bell et Manga Akwa, et le Docteur Gustav Nachtigal²⁵ (12 juillet) d'une part, et ces mêmes chefs et les maisons de commerce allemandes, en particulier la Maison Woerman, d'autre part (13 juillet). Les traités de Douala établissent le droit de souveraineté de l'Allemagne sur le *Kamerun*. Cependant, ce n'est qu'en 1911, après une période d'exploration, que l'Allemagne parvient à établir son autorité sur la totalité du territoire. Pourtant, l'ambition coloniale de l'Allemagne au Cameroun apparaît limitée, ou du moins spécifique. La motivation qui fonde, en effet, la politique coloniale allemande en Afrique repose sur l'idée selon laquelle le but de l'engagement colonial allemand n'est pas d'apporter la civilisation à des peuples considérés comme « arriérés », mais d'en contrôler les territoires, et d'en exploiter les immenses ressources (Temgoua et Saha, *ibid.*, 71). La politique d'occupation coloniale du Cameroun sous la période allemande est définie sur ce principe.

²³ Voir l'histoire du Cameroun tout court, si on entend par là une défini-en-tant-qu'entité territoriale aux frontières délimitées, et rassemblant des groupes de populations sous une autorité unique. En effet, les frontières du Cameroun ne sont définies avec une certaine précision qu'entre 1885 et 1894 : 1884-1887 pour la limite occidentale (sud) et méridionale, 1888-1894 pour la limite occidentale (nord) et orientale (Owona 1996). Elles sont ensuite modifiées en 1911, 1913, 1916, et 1961.

²⁴ Le mot « Douala » ou « Duala » désigne à l'origine un peuple de la côte camerounaise. En 1901, l'administration allemande, soucieuse d'étendre son influence sur l'ensemble du pays, décide de le nommer Kamerun, et de réserver l'appellation « douala » à la région occupée par le peuple éponyme. Avant cette date, la région de Douala était appelée « Cameroons » ou la « ville de Cameroun » (Owona 1973). De nos jours, la ville de Douala est la capitale économique du Cameroun.

²⁵ Explorateur allemand, le Dr Gustav Von Nachtigal est chargé par le Chancelier allemand Otto Von Bismarck de conclure des traités de commerce et d'amitié avec des chefs indigènes, et de proclamer le protectorat allemand sur certaines localités de la côte occidentale africaine, dont le Cameroun et le Togo. Nachtigal a une connaissance avérée de l'Afrique, qu'il a explorée entre 1869 et 1874. Il a par ailleurs présidé le Comité allemand de l'Association Internationale Africaine et la Société de Géographie de Berlin. Il est nommé Consul général de l'Allemagne à Tunis en 1882, et commissaire impérial pour l'Afrique occidentale le 17 avril 1884. Il décède en mer, au cours de son voyage de retour, le 20 avril 1885 (Owona 1973, 20).

Considéré comme une zone d'exploitation²⁶, le protectorat²⁷ du Kamerun est davantage mis en valeur dans le domaine de l'agriculture. Après une tentative infructueuse d'y établir le modèle des « grandes concessions²⁸ », les Allemands imposent le modèle des « grandes plantations ». De grandes plantations de produits d'exportation comme le café, le cacao, la banane, le caoutchouc, le tabac, la cola, l'huile de palme, sont créées. La main d'œuvre utilisée dans ces plantations est locale, mobilisée sur place ou acheminée d'autres régions du Cameroun. Le recrutement est en général forcé et brutal, tout comme le traitement, et la correction, en cas d'insubordination. L'ordre « prussien » qui allie discipline militaire, rigueur et coercition, est imposé sur l'ensemble du territoire (Essomba, *ibid.*, 13).

Sur le plan administratif, l'engagement colonial de l'Allemagne au Cameroun est matérialisé par un dispositif d'occupation modeste. En effet, l'administration de la colonie est assurée, pendant les premières années qui suivent la signature du traité de 1884, par des sociétés commerciales privées. C'est sous l'insistance de ces dernières que le chancelier allemand Otto Von Bismarck se décide à s'intéresser à la colonie, et à y assurer une présence plus effective de l'Allemagne. Cependant, cette présence demeure toujours légère. Une administration formelle est mise en

²⁶ Les colonies d'exploitation, qui se caractérisent par l'établissement limité de colons, en raison principalement des conditions climatiques, et l'exploitation purement économique de la colonie, sont à distinguer des colonies de peuplement dans lesquelles ces derniers s'installent plus nombreux, et de manière plus durable (Voir Acemoglu, Johnson et Robinson 2001). Le Cameroun colonial allemand appartient à la première catégorie. En effet, en 1913, sur une population d'environ 2.5 millions d'habitants, les effectifs de colons dans les plantations n'atteignent que 195 personnes (Essomba 2004, 10-11).

²⁷ Le protectorat désigne un système particulier de rapport entre deux États, le protecteur et le protégé, qui n'affecte en théorie que la compétence « externe » du second. L'État protecteur est habilité à représenter totalement l'État protégé dans les relations diplomatiques internationales et à conclure des traités qui engageront celui-ci (Debbach et al. 2001, 343). Il importe de souligner cependant que le protectorat appliqué au Cameroun était davantage théorique, car dans la pratique, les rapports étaient de type coloniaux (Kange 1985).

²⁸ Dans le modèle des concessions, l'État ou la métropole coloniale confie la mise en valeur et l'administration du territoire conquis à des sociétés privées. En contrepartie de leurs investissements, ces compagnies tirent profit de l'exploitation des ressources naturelles ou humaines du territoire. Elles sont néanmoins tenues de reverser une partie de leurs bénéfices à l'État délégataire, et aux populations du territoire exploité; ce qui s'est avéré rarissime sous la colonisation. Le modèle des concessions a été appliqué notamment au Congo belge. Voir Coquery-Vidrovitch 1972.

place. Elle s'appuie sur un effectif réduit de fonctionnaires, et se structure autour de trois organismes principaux : le gouverneur de colonie, le conseil de gouvernement, et les postes administratifs locaux (pour une présentation plus détaillée de ces organes administratifs, voir Dzomo-Silinou 1998, 127-9).

Sur le plan du fonctionnement, l'administration coloniale allemande associe style centralisé et direct, et gouvernement indirect (*indirect rule*²⁹), cette dernière modalité apparaissant comme une nécessité de gestion qui se révèle au fil de l'évolution de la pénétration coloniale (Nkaifon 1996). C'est en particulier dans le Nord du Cameroun, où les colonisateurs allemands rencontrent des peuples dotés d'institutions structurées, avec une autorité centrale très forte détenue par les lamibé (chefs des lamidats), que l'administration indirecte est appliquée. Dans cette région, l'autorité traditionnelle, bien que soumise à l'autorité coloniale, demeure intacte et conserve une grande autonomie. Cette modalité de gestion assure aux Allemands le contrôle de l'hinterland septentrional camerounais, tout en utilisant le moins de ressources humaines possible.

²⁹ Théoriquement, dans l'histoire coloniale africaine, on distingue deux grands modèles d'administration. D'abord, le modèle de l'administration directe qui est élaboré et appliqué par la France, mais se trouve également expérimenté dans les colonies allemandes, portugaises et belges. Ce modèle repose sur une forte centralisation de l'appareil de décision, sur une hiérarchisation stricte de la gestion des colonies dont l'impulsion est donnée depuis la métropole, et sur l'absence d'autonomie des chefs locaux (Delavignette 1946). Le modèle d'administration indirecte, quant à lui, est d'inspiration britannique. Il se caractérise principalement par son style décentralisé qui s'exprime dans la reconnaissance d'une certaine autonomie aux autorités traditionnelles locales, et par leur implication dans le processus de décision (Kom, 2004; Gazibo et Thiriou 2009, 21-42). Toutefois, il convient de ne pas mythifier, ni figer, ces catégories en systématisant d'un côté la domination et le contrôle des locaux, et de l'autre leur liberté et l'harmonisation de leurs intérêts avec ceux de la métropole (Dimier 2005). De manière générale, l'implantation coloniale requiert d'importantes ressources, étant donné la taille, et la variété géographique et sociale des territoires conquis, besoins qui contrastent très souvent avec les moyens réels des administrateurs en place. D'où la nécessité de compromis. Ainsi, par exemple, dans de nombreuses colonies françaises, malgré le cumul de fonctions, les cadres de la métropole devaient composer et collaborer avec les chefs locaux, et dans certains cas, par calcul géostratégique, certaines régions des territoires français conservaient leur autonomie comme au Cameroun, pour les régions de Ngaoundéré (Abwa 1989) ou encore au Sénégal qui avait un système colonial quelque peu privilégié (Johnson 1991, 83-101). De même, dans les territoires sous administration indirecte, l'autonomie et l'insertion des lois et coutumes locales dans les cadres réglementaires régissant le pays ne relevaient pas toujours de la politique volontaire des anglais, mais très souvent, résultaient d'un long processus de négociation et de conflit, comme ce fut le cas pour le Botswana (Picard 1985; Du Toit 1995).

Au final, bien que relativement brève, comparée aux périodes française et anglaise, l'occupation allemande qui dure 36 ans (1884-1916), marque de manière durable l'histoire institutionnelle du Cameroun³⁰. Après la première guerre mondiale, l'Allemagne abandonne ses droits sur ses anciennes colonies aux puissances victorieuses. Un décret signé le 14/05/1916 partage l'ancien territoire camerounais de l'Allemagne entre deux pays : la partie occidentale est attribuée à la Grande-Bretagne, tandis que la partie orientale est concédée à la France (Eyelom 2003).

I.2. Le Cameroun sous administration française

L'expérience de l'occupation coloniale du Cameroun par la France correspond à deux périodes différentes, reposant sur deux régimes distincts : le régime du mandat et le régime de tutelle.

I.2.1. La période du mandat : 1916-1945

La présence de la France au Cameroun est antérieure à sa prise de possession coloniale. Elle remonte à la fin du XIXe siècle. Partis du Gabon, les Français s'installent, vers 1840, à Batanga, situé dans l'actuel département de l'Océan. A partir de ce poste, ils lancent des expéditions vers l'intérieur du territoire, et parviennent à nouer des contacts avec les populations du Nord du pays, signant au passage des accords avec des chefs locaux³¹. Il s'agit principalement de traités de cession, et d'accords douaniers, commerciaux, et militaires (Bikoï 2008). Si les prétentions de conquête sont alors manifestes, l'aventure coloniale de la France au Cameroun se trouve prématurément interrompue par l'établissement d'un protectorat allemand sur ce territoire. Un Protocole est signé avec l'Allemagne à Berlin, le 24 décembre 1885, concernant les possessions

³⁰ Pour des études plus approfondies sur l'héritage colonial allemand au Cameroun, voir Besson 1919; Rudin 1938; Mveng 1963.

³¹ Notons en particulier la signature d'un Traité avec le chef Batanga en 1842, et d'une Convention franco-malimba le 19 avril 1883 (Ngando 2002, 64-68).

françaises et allemandes sur la côte occidentale d'Afrique, et en Océanie (Vignes 1961, 44 ; Owona 1996).

Néanmoins, les rivalités entre les deux puissances, portées par leurs ambitions expansionnistes, demeurent virulentes dans d'autres régions du continent africain, et jouent un rôle important dans l'évolution de leurs empires respectifs. L'épisode d'Agadir par exemple, une des scènes d'expression les plus célèbres des tensions franco-allemandes d'avant la première guerre mondiale (Ganān 1975; Allain 1976), a des répercussions majeures sur le territoire camerounais dont les frontières sont révisées en 1911. Le 14 mars 1916, l'Allemagne est contrainte de quitter le Cameroun, après une défaite militaire contre la France et la Grande Bretagne, qui se partagent le territoire. La France reçoit la plus grande partie (431845 km² pour près de 2 millions d'habitants). La Grande Bretagne, quant à elle, acquiert une superficie de 88036 km² pour 560.834 habitants (Temgoua et Saha *ibid.*, 80). Le 20 juillet 1922, la SDN consacre ces prises de possession de fait en les plaçant sous un régime juridique nouveau : le mandat³².

Le Cameroun sous mandat français dure de 1916 à 1946. Passant outre les termes de son mandat, la France considère le territoire camerounais comme une partie intégrante de son empire colonial, et y applique en conséquent les mêmes règles que dans ses autres possessions. L'organisation administrative du territoire pendant cette période, se caractérise par une gestion

³² Le régime de mandat est une formule juridique de compromis, instituée par la SDN, entre l'indépendance et l'annexion pure et simple des anciennes colonies ou possessions territoriales allemandes ou turques ottomanes, occupées par les troupes armées alliées au terme de leur victoire sur les puissances de l'Axe. L'objectif général du mandat est de sauvegarder les intérêts des populations des territoires encore dépendants, face aux appétits annexionnistes des puissances d'occupation ou susceptibles de les occuper, et de conduire ces territoires à l'autodétermination, à la capacité de choisir eux-mêmes et librement non seulement le système de gouvernement qui leur conviendrait le mieux, mais aussi leurs dirigeants (Temgoua et Saha, *ibid.*, p. 81). Trois catégories de mandat sont, cependant, distinguées : le mandat de type A qui concerne les peuples jugés suffisamment évolués, et dont l'indépendance peut être réclamée à court terme; le mandat de type B, regroupant les peuples dont l'indépendance pouvait être réclamée à moyen terme; et le mandat de type C, qui englobe les peuples considérés arriérés, et dont l'indépendance ne pouvait être envisagée qu'à long terme (Rolin 1920). Le Cameroun relève de la seconde catégorie.

centralisée et autocratique. Les services publics sont placés sous l'autorité exclusive du Commissaire de la République (CR), haut-fonctionnaire nommé par décret par le Président de la République Française, et dont la résidence est fixée à Yaoundé. Dépositaire des « pouvoirs de la République », le CR a des pouvoirs très étendus, notamment sur les plans réglementaire, militaire, budgétaire, administratif. Il est néanmoins soumis aux instructions du Ministre des Colonies, et est responsable devant le Gouvernement français (Gonidec 1957). Pour l'administration du territoire, le CR dispose de bureaux, de services et d'une administration provinciale constituée par les chefs de circonscriptions et de subdivisions.

Les principaux services publics, nous apprend Wilbois, sont les suivants : service judiciaire, chemins de fer, travaux publics, ports et rades, postes et télégraphes, trésor, forces de police, santé, douanes, domaines, mines. La prophylaxie contre la maladie du sommeil est assurée, en outre, par une mission permanente (Wilbois 1935, 229). Les camerounais sont faiblement représentés dans ces services, où ils occupent majoritairement des positions subalternes : commis d'ordre, écrivains-interprètes, assesseurs aux tribunaux de races, moniteurs, infirmiers, agents sanitaires, postiers et télégraphistes, imprimeurs, douaniers, etc. Au début de 1930, pour 729 fonctionnaires et militaires français, on compte 1800 agents camerounais³³ (Chazelas 1931, 127-129).

De même, l'occupation coloniale française se caractérise par une expansion des structures administratives³⁴. Dès la prise de possession du Cameroun oriental, le territoire est divisé en 9 circonscriptions, comprenant chacune un chef-lieu, qui est en fait la principale agglomération de

³³ Près d'une décennie plus tard, le rapport a à peine changé. Pour 695 employés français, on recense 2363 africains (Naval Intelligence Division 1942, 274).

³⁴ Le mouvement d'expansion ses structures administratives observé aux indépendances, pendant les premières années d'existence des jeunes Etats africains est une modalité de changement administratif inspirée de la colonisation.

l'époque. Cette première organisation administrative, nous dit Dzomo-Silinou, a pour but de circonscrire les bases de commandement militaire sur le terrain, la France étant encore en guerre contre l'Allemagne (ibid., 131). En 1933, le territoire connaît une réorganisation majeure. L'arrêté du 24/12/1933³⁵ fixe définitivement les limites et contours du Cameroun français. Le territoire camerounais est divisé en 16 circonscriptions, qui sont à leur tour divisées en 44 subdivisions. L'arrêté modificatif du 08/04/1935 porte ce nombre, respectivement, à 17 et 45³⁶. Cette modification quantitative du nombre de circonscriptions et subdivisions s'accompagne d'une modification des dénominations juridiques des unités administratives. Elles deviennent des « régions administratives », chaque région étant désignée par la situation géographique de son lieu de localisation³⁷ (Dzomo-Silinou, ibid., 131).

Enfin, de manière générale, le Cameroun, pendant la période du mandat français, se caractérise, sur le plan externe, par une totale dépendance (les compétences internationales appartiennent à la France), et sur le plan interne, par une absence totale d'autonomie : le territoire ne dispose ni de constitution, ni d'assemblées représentatives. La fonction législative est théoriquement exercée par le Parlement Français, même si en pratique, le territoire est davantage régulé par les règlements du CR (Gonidec 1957). Les libertés publiques sont abolies, et un régime juridique inique encadre les droits et obligations des populations : l'Indigénat³⁸. Après la deuxième guerre

³⁵ Journal Officiel du Cameroun, 1933 : p. 10.

³⁶ Journal Officiel du Cameroun, 1935 : p. 330).

³⁷ Article 1^{er} (2) de l'arrêté du 08/04/1935.

³⁸ Le régime de l'indigénat constitue davantage un ensemble de décrets répressifs édictés et accumulés pendant la conquête et la pacification de l'Algérie, plutôt qu'un texte législatif cohérent et articulé. Il définit un ensemble de mesures discriminatoires destinées à assurer l'ordre colonial, et repose sur la distinction de base entre citoyens français, d'origine métropolitaine, et sujets français, c'est à dire les populations issues des territoires assujettis. C'est en particulier à ce second groupe que le régime est destiné, qui leur enlève une grande partie de leurs droits et libertés politiques, en ne leur laissant sur le plan civil que leur statut personnel, défini par la coutume ou la religion. En outre, le Code impose le travail forcé, une bagatelle d'impôts, restreint la liberté de mouvement, systématise les

mondiale, le régime juridique international du Cameroun change. Il passe du mandat à la tutelle. Les répercussions sont nombreuses pour l'administration du territoire.

1.2.2. La période de tutelle : 1946-1960

Après la seconde guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui remplace la SDN, maintient le contrôle du territoire camerounais par la France et l'Angleterre. Cependant, le régime juridique de la gestion du pays change, afin de mieux correspondre aux valeurs et à la dynamique du nouvel ordre international, dont les principes sont codifiés dans la Charte de l'Organisation signée à San Francisco, le 26 juin 1945. Le 13 décembre 1946, le Cameroun passe du statut de territoire sous mandat à celui de territoire sous tutelle (Le Vine 1984).

Le régime de tutelle désigne un ensemble de dispositions et d'obligations juridiques encadrant l'administration de territoires, anciennement sous mandat international, par les puissances occupantes. Il a pour finalité de favoriser, sous le contrôle de l'ONU, le progrès économique et social des territoires occupés, d'y garantir le respect des droits et libertés fondamentales, et de les mener progressivement à l'autonomie interne, et à l'indépendance (Charte des Nations Unies, chapitre XII, article 75 à 85). La période de tutelle marque une amélioration notable des conditions de vie, et du respect des libertés fondamentales dans le Cameroun « français ».

Au niveau économique, un Plan d'équipement et de modernisation des territoires d'outre-mer est adopté par la France en 1946. Prévu pour une période de 10 ans, le Plan a pour but le développement économique des territoires concernés, à travers l'accroissement de la production de richesses (Coquery-Vidrovitch 1976). Au Cameroun, divers travaux d'intérêt général sont alors entrepris, notamment dans les domaines de l'urbanisme, de la santé, de l'hygiène, de

sanctions physiques (châtiments corporels) (Merle 2002; 2004). Le régime de l'indigénat est instauré au Cameroun en 1924 (Daresté 1931, 502-512).

l'enseignement, des voies de communication. Les secteurs des mines, de l'énergie et de l'agriculture reçoivent également une nouvelle impulsion, et connaissent un début, ou une accélération d'industrialisation (Temgoua et Saha, *ibid.*, 93).

Le domaine politico-institutionnel connaît également une transformation marquante. Premièrement, le Code de l'indigénat est aboli par un décret du 30 avril 1946 (Manière 2007). Un système juridictionnel unique est adopté, et les Camerounais sont dorénavant soumis au droit pénal Français. De même, les libertés fondamentales sont (r)établies. Un décret du 11 avril 1946 introduit au Cameroun les lois métropolitaines de 1881 (liberté de réunion), de 1901 (liberté d'association). La liberté syndicale est reconnue par un décret du 7 août 1944 (Gonidec, *ibid.*, 605).

Cette évolution ouvre la voie à l'émergence d'une vie politique plus institutionnalisée qui se traduit, notamment, par l'apparition de partis politiques. D'abord, des partis politiques français voient le jour, tentatives de partis métropolitains de créer des branches locales au Cameroun (il s'agit de la Société Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO), et du Rassemblement du Peuple Français du Général de Gaulle (RPF)). Ensuite, apparaissent des partis politiques spécifiquement camerounais (Rassemblement du Peuple Camerounais (RACAM) en 1947, Union des Populations du Cameroun (UPC), le 10 avril 1948. Enfin, dans la foulée des évolutions politico-institutionnelles, notons la création d'assemblées représentatives et législatives. Il s'agit en premier de l'Assemblée Représentative du Cameroun (ARCAM), créée le 22 décembre 1946, puis de l'Assemblée Territoriale du Cameroun (ATCAM), qui remplace

l'ARCAM le 30 mars 1952³⁹. L'autonomie partielle est atteinte le 16 avril 1957, et la pleine autonomie, le 30 décembre 1958 (Temgoua et Saha, *ibid.*, 95; Deltombe et al. 2016).

Enfin, concluons cette analyse de la période de la tutelle française au Cameroun par une note sur la tentative de création d'une bureaucratie locale, constituée de fonctionnaires camerounais, amorcée à travers la création de « cadres administratifs locaux » (CAL). L'institution des CAL contribue à l'émergence d'une noblesse indigène d'État, empruntant certains traits au système de recrutement de l'élite administrative française. Les conditions d'accès aux cadres administratifs sont rigoureusement définies par un cadre légal qui comporte des exigences générales et des exigences sectorielles. Les exigences générales concernent la limite d'âge (entre 16 et 30 ans); l'éducation (posséder un diplôme d'une école d'administration (l'EPS)⁴⁰; l'aptitude à exercer l'emploi sollicité; et un dossier de candidature comprenant un certificat de bonne vie et de mœurs délivré par le chef de circonscription de résidence du postulant, et un certificat médical attestant la bonne condition physique de ce dernier et établi par un médecin appartenant à l'administration civile ou aux troupes coloniales (Onana, *ibid.*, 71). Les conditions sectorielles, quant à elles, sont fonction du domaine de spécialisation des « services publics » coloniaux existants (enseignement, télécommunications, santé, etc.).

Cette évolution est une des conséquences du décret d'application de la loi-cadre⁴¹ du 16 avril 1957, qui accorde une autonomie interne au Cameroun. Un des objectifs sous-jacents du décret

³⁹ Source : Assemblée Nationale du Cameroun. Lien : <http://www.assnat.cm/index.php/fr/l-assemblee-nationale/histoire-parlementaire>. L'ATCAM est, à son tour, remplacée par l'Assemblée Législative du Cameroun (l'ALCAM), le 9 mai 1957 (Le Vine et Nye 1974, 136).

⁴⁰ L'Ecole Primaire Supérieure (EPS) est une structure de formation créée en décembre 1938 par l'administration coloniale française. L'EPS offre la possibilité à des camerounais d'accéder à des postes dans l'administration, après 3 années de formation. L'admission à l'école d'administration, l'EPS, se fait, elle-même, par voie de concours et est soumise également à un régime légal strict (Kuoh 1990, 33 ; Onana, *ibid.*, 71).

⁴¹ La loi-cadre no 56-619, signée le 23 juin 1956, encore appelée Loi Gaston Defferre, matérialise l'engagement du Gouvernement français à accompagner les peuples des territoires relevant de son empire, vers l'autonomie et

est de favoriser l'accélération de l'« africanisation » de l'administration au Cameroun, gage de son autonomie⁴². Le décret précise en particulier les compétences respectives de la France et du Cameroun dans l'administration et la gestion de ce dernier. Il prévoit également la juxtaposition de services publics français et de services publics camerounais. Cependant, bien que limitées, les attributions de la France demeurent énormes, aussi bien sur le plan international que sur le plan interne (Gonidec, *ibid.*, 614). Par conséquent, si l'autonomie semble garantie sur le plan politique, avec la création d'assemblées représentatives et d'un gouvernement camerounais relativement indépendants, la réalité s'avère plus complexe sur le plan administratif. Les institutions camerounaises ne disposent pas de compétences administratives générales (Gaudemet 1958, 51).

En effet, en raison de ses obligations de tutelle, la France conserve de multiples services publics au Cameroun. En application du nouveau principe des compétences partagées, le personnel qui y est employé est majoritairement de nationalité française, même s'il est prévu la mise à disposition de fonctionnaires de cadres camerounais (décret du 16 avril, art. 52, no.3). Or, étant donné la pratique de discrimination systématique qui prévaut dans l'administration (les locaux sont exclusivement employés à des postes subalternes), il existe une pénurie de fonctionnaires camerounais instruits et spécialisés, pouvant exercer dans la haute administration. Pour pallier aux besoins, des cadres de complément sont créés, du personnel est détaché de la métropole, le personnel non titularisé est recruté (Gonidec, *ibid.*, 615).

l'évolution. Elle comporte, notamment, un programme de réformes à mettre en place. Voir Defferre 1980; Ashford 1983.

⁴² Le mouvement est d'ailleurs amorcé avant le décret de 1957, à partir de 1955 et 1956. Le décret n° 56-1228 du 3 décembre 1956 est très explicite à cet égard. Il prévoit que désormais 66 % des postes vacants des cadres d'État seront réservés aux originaires des territoires d'Outre-Mer et des territoires associés. En outre, en ce qui concerne les cadres territoriaux, les autorités décentralisées ont pleinement compétence pour prendre toutes les mesures qu'elles jugeraient nécessaires pour les africaniser. Leur organisation et leur statut ne dépendent que d'elles seules (art. 11-8°). Elles doivent cependant respecter le principe de non-discrimination (Gonidec, *ibid.*, p. 614-615).

Conséquence de la double limitation statutaire et historique évoquée, à la fin de la période de tutelle, les fonctionnaires d'origine métropolitaine sont prépondérants au Cameroun. Premièrement, ils occupent les postes des services publics de la République Française, qui y sont majoritaires. Deuxièmement, compte tenu de la sous-qualification générale des fonctionnaires camerounais, ou du nombre très réduit de fonctionnaires compétents et spécialisés, il n'existe, d'une part, que très peu de camerounais qui sont employés par les services français, et d'autre part, les fonctionnaires européens sont également détachés dans les services publics camerounais, en particulier dans les échelons supérieurs de l'administration. Les conseillers de ministres, les directeurs, les chefs de services, les agents techniques, et même les dactylographes sont d'origine française (Gaudimet *ibid.*, 56). Il apparaît difficile dans ces conditions de parler d'autonomie ; tout comme l'objectif d'« africanisation » apparaît davantage symbolique que réel. Les mesures de bureaucratisation et de professionnalisation de l'administration camerounaise prises après les indépendances, apparaissent comme des réponses des autorités camerounaises à ce déficit. La situation est similaire, de ce point de vue, dans le territoire anglais.

I.3. Le Cameroun sous administration coloniale britannique

Tout comme la France, la période de l'occupation coloniale du Cameroun par la Grande Bretagne connaît deux phases : le mandat et la tutelle.

I.3.1. Le Cameroun sous mandat britannique

La Grande Bretagne est la première puissance européenne à établir des relations durables avec les peuples du territoire camerounais. En effet, entre 1840 et 1860, missionnaires et commerçants anglais s'installent le long du littoral camerounais. De nombreux traités sont signés avec les chefs locaux, dans des domaines divers : partenariats commerciaux, abolition de l'esclavage, libertés religieuses et protection des missionnaires, coopération pacifique (Bikoï 2008).

Cependant, le gouvernement anglais manifeste peu d'intérêt pour le Cameroun, ou n'en réalise l'intérêt que tardivement. Malgré une tentative de rattrapage⁴³, c'est l'Allemagne qui obtient les droits de possession coloniale du territoire qui passe sous son protectorat effectif après la signature des traités du 11 et 12 juillet 1884.

En mars 1916, après leur intervention militaire conjointe avec la France, et le départ de l'autorité coloniale allemande, la Grande Bretagne reçoit 1/5 du territoire camerounais (4/5 pour la France).

Trois décisions marquantes peuvent être relevées concernant l'administration du territoire camerounais sous mandat britannique. Premièrement, pour des raisons d'ordre administratif et géographique, la partie camerounaise obtenue par les Britanniques est divisée en deux régions : le Cameroun septentrional et le Cameroun méridional. La partie septentrionale, est intégrée plus profondément au Nigéria, avec lequel elle partage des racines historiques⁴⁴. Elle reçoit également davantage d'attention de la part des autorités anglaises, et s'avère nettement plus développée, sur le plan administratif, institutionnel, et sur celui des infrastructures et commodités de vie matérielle, que la région du Sud, proche historiquement du Cameroun oriental français.

Deuxièmement, notons la promulgation en 1922 d'une Constitution (la Constitution Clifford), et en 1924 d'une ordonnance organisant administrativement le Cameroun britannique. Au terme de ces dispositions, les lois en vigueur au Nigéria s'appliquent désormais au Cameroun. Cette disposition accroît la marginalisation du Cameroun méridional qui est administré depuis le

⁴³ Après une période d'hésitation, Londres envoie le Consul Hewitt négocier, avec les chefs locaux duala, un traité d'occupation du Cameroun. Parti du Nigéria où il est établi, ce dernier arrive au Cameroun le 19 juillet 1884. Mais, l'Allemagne a pris de l'avance, et a signé, quelques jours plus tôt, deux traités germano-camerounais qui placent le territoire camerounais sous protectorat allemand. Hewitt est passé à la postérité sous l'appellation du « too late Consul » (Owona 1973).

⁴⁴ Par exemple, le peuple des Adamawa qui a donné son nom à une région du Nord Cameroun (la province de l'Adamaoua), se retrouve également au Nigéria. Voir Englebert 2000, 88.

Nigéria (Ngoh 2001 : 10-11 ; Torrent, 2013). Enfin, relevons l'introduction du système d'administration indirect, importé du Nigéria, et proclamé au Cameroun en octobre 1921 (Imbert 1973, 42 ; Chiabi 1989, 262). Au Nord comme au Sud Cameroun, les autorités indigènes (*Native Authorities*) préservent la latitude de diriger leurs populations selon leurs coutumes sauf lorsque celles-ci rentrent en contradiction avec les principes de la culture anglaise. Au Cameroun méridional, cette reconnaissance est d'abord accordée aux *Native Authorities* des Fon⁴⁵ des *Grassfields* : les Fon de Bali, Bangwa, Nso et Kombum. Par la suite, elle est étendue à quelques chefs de la région forestière (Dzomo-Silinou, *ibid.*, 132). Les autorités britanniques se chargent toutefois de définir les grandes orientations politiques du pays tout en en confiant l'exécution aux autorités indigènes, et gardent également le contrôle de l'exploitation des ressources naturelles. Par conséquent, on note également deux catégories d'administration aux statuts et personnels différents : une administration indigène qui s'occupe des questions locales, et une administration européenne, chargée de questions plus générale (Chiabi *ibid.*, 262).

En somme, retenons que la dualité des systèmes administratifs, la décentralisation de la gestion et l'importance accordée à l'autorité des chefs locaux, la marginalisation de la partie méridionale sont des traits significatifs de l'administration du Cameroun sous mandat britannique qui ont des répercussions avérées sur l'évolution ultérieure du pays. Le régime de tutelle imposé après la deuxième guerre mondiale change à peine cet état.

1.3.2. Le Cameroun sous tutelle britannique

En comparaison avec le territoire français, le Cameroun sous tutelle Britannique apparaît relativement stable, du moins pendant les premières années. Le projet initial, dès le début de la

⁴⁵ Appellation du chef traditionnel chez les peuples de certaines régions du Cameroun, en particulier dans les zones anglophones et de l'ouest. Il s'agit notamment des Bafut, des Bali, des Bamileké, des Bamoun, des Nsaw (Le Vine et Nye *ibid.*, 44).

tutelle en 1946, est de maintenir les dispositions adoptées sous la période du mandat. Ainsi, la nouvelle Constitution de 1946, dite « Constitution Richard » confirme l'incorporation du Cameroun britannique, au Nigéria, qui ne dispose toujours pas d'autonomie sur les plans politique, législatif, et administratif (Imbert, *ibid.*, 48). Une maigre concession est toutefois offerte au Cameroun avec l'apparition de deux représentants de l'autorité dans l'Assemblée du Nigéria. Il s'agit du chef Manga Williams de Victoria, et de Galega, le fon de Bali (Le Vine 1984, 252). Toutefois, une évolution est observée avec les révisions constitutionnelles de 1951 et de 1954 qui permettent la reconnaissance de l'autonomie du Cameroun au sein de la fédération du Nigéria.

Le Cameroun britannique se dote d'une capitale administrative, qui est installée à Buea. Enfin, la Conférence de Londres de 1957 accroît l'émancipation du Cameroun, et notamment du Cameroun méridional du Nigéria. Ce dernier se voit accorder un Conseil des ministres, une assemblée élargie aux pouvoirs accrus, une « chambre des chefs » dotée d'attributions consultatives (Chem-Langhee 1983). Le régime de tutelle prend fin dans les deux Cameroun, septentrional et méridional, le 1^{er} juin 1961 pour le premier, et le 1^{er} octobre 1961 pour le second, après leur décision de se rattacher définitivement, et respectivement, au Nigéria et au Cameroun, qui est, depuis le 1^{er} janvier 1960 un État indépendant.

Tableau I : le Cameroun en 1960 : comparaison des territoires français et anglais

Territoire	Français (Est)	Anglais (Ouest)
Superficie	432.000 km2	43.000 km2
Population	3.2000.000	800.000
PNB ⁴⁶	96 milliards	19 milliards
PNB par habitant	32.000	16.000
Km de routes existantes	6000	1000
Kwh d'électricité produite	1.072.000.000	8.400.000

⁴⁶L'unité de référence est le CFA (Communauté Financière Africaine), monnaie en cours dans les anciennes colonies françaises d'Afrique centrale.

Nombre d'habitants/Médecin	37.200	67.000
Exportations	23.950 millions	5.530 millions
Importations	20.440 millions	2.310 millions

Source : Delancey 1989, 28.

II. Sortir de la colonisation : la gestion du legs colonial et la consolidation de l'Etat Camerounais

Avant d'analyser la gestion de l'héritage colonial et ses implications pour la construction de l'Etat au Cameroun, il convient de se pencher sur la période formative des indépendances, dont les premières années s'avèrent déterminantes pour les développements institutionnels ultérieurs.

II.1. La période formative des indépendances

Les premières années d'indépendance en Afrique sont imprégnées d'un fort volontarisme, et marquées par les initiatives des leaders politiques visant à instaurer une rupture avec la période coloniale. La dévolution de l'appareil administratif mis en place pendant la colonisation intervient parallèlement à la transformation de la direction politique des nouveaux États africains. Héritant de structures aux capacités de contrôle et de régulation évanescences, de nations sans référentiel collectif tangible, de sociétés précarisées et traumatisées par des décennies de violence et d'oppression, les nouveaux dirigeants se donnent le pari de transformer les conditions matérielles d'existence de leurs peuples, de leur rendre leur dignité et de les faire « entrer dans l'histoire ». Ils se donnent pour mission historique de les conduire vers la modernité et le développement économique.

Le rapport de l'État à l'égard de son environnement social, des administrés, change également de façon plus ou moins significative. Acteur central du développement, l'État joue dorénavant un rôle économique, social, et civilisationnel majeur (Darbon 1990). Rapidement, il se trouve confronté à d'importantes difficultés.

Notons d'abord, l'instabilité politique engendrée par le mouvement de décolonisation⁴⁷ dont les effets se prolongent au-delà des indépendances, et informent durablement la vie politique de nombreux pays africains. Ensuite, on peut souligner l'éveil des sous-nationalismes (Forrest 2004) qui accentuent la fragmentation sociale induite par la nature pluriethnique des sociétés africaines. Face à la disparition des cadres institutionnels régulant, pendant l'ère coloniale, les rapports de l'autorité centrale avec la société, la question ethnique (re)devient un enjeu crucial de gouvernance. La stratégie d'imposition ou de diffusion de l'autorité coloniale sur les populations africaines opérait par manipulation ou par négation des particularismes ethnorégionaux. Il s'agissait de réduire, autant que possible, les forces centrifuges de la société. Cette stratégie est d'ailleurs reproduite par les élites postcoloniales après les indépendances. La rhétorique qui porte les stratégies de consolidation du pouvoir politique récemment acquis, et encore fragile, stigmatise le collectivisme ethnique, déclaré incompatible avec les idéaux de l'unité nationale et du développement (Otayek 2001, 138-139).

Enfin, le troisième type de problème auquel font face les dirigeants politiques africains au sortir de la colonisation est la rupture profonde de l'appareil étatique avec les populations civiles. En effet, structure de domination vouée à l'extraction et au contrôle, l'administration coloniale était généralement peu intégratrice. Le mode de direction politique colonial est fondamentalement autoritaire, et laisse peu de place, dans la conception des politiques, aux autorités locales, très souvent réduites au simple rôle d'exécutant. Et ce, dans toutes les colonies, indépendamment des

⁴⁷ Même si dans la majorité des cas, la transition du pouvoir colonial à la souveraineté étatique se déroule de façon relativement pacifique, on assiste, dans certains pays, à de réels mouvements de protestation, voire des conflits armés. Selon Gérard Conac (ibid., XXI-XXV), quatre configurations peuvent être relevées: a) les cas d'accession à l'indépendance en coopération avec la métropole : situation de la majorité d'États; b) les indépendances conquises : cas de l'Algérie du Nord, de la Guinée Bissau, de l'Angola, de la Mozambique; c) les indépendances conflictuelles : cas de la Guinée en 1958 et des Comores en 1975; d) les indépendances désordonnées ou traumatisantes qui caractérisent la situation de l'ex-Congo belge, devenu en 1968 le Zaïre, et aujourd'hui la République démocratique du Congo. À ce schéma, nous pouvons ajouter : e) les décolonisations ambiguës qui associent coopération avec la métropole et conflits armés de libération. Ce fut le cas du Cameroun (voir Mbembe 1986).

différents modèles observés (direct ou indirect). De plus, il existe un fossé énorme, aussi bien sur le plan géographique (implantation territoriale limitée de l'administration ; voir Darbon 2007 ; Simonis 2005), que social ou émotionnel (faible représentativité des locaux, amplifiée au niveau supérieur de la hiérarchie, rapports de coercition et de subordination), entre l'administration coloniale et les populations africaines. À la fin de la colonisation par conséquent, la légitimité politique et la souveraineté interne de l'État sont à élaborer, à construire.

En somme, les premières années d'indépendance sont accompagnées par les efforts systématiques des nouveaux leaders africains de minimiser les effets néfastes de l'héritage colonial afin de l'adapter à leurs vision et impératifs politiques. Dans la majorité des pays, la réaction des dirigeants politiques est assez similaire. Elle consiste à réorganiser les institutions publiques, à réduire la compétition sociale et intraélite, et à concentrer le pouvoir politique au niveau du centre (Chazan et al., 1999, 46-47). La consolidation de la domination étatique passe par la consolidation de son appareil de domination, et par l'affaiblissement des pôles périphériques ou concurrents du pouvoir politique.

La pratique récurrente pour réduire le partage ou la contestation du pouvoir politique est l'affaiblissement ou l'éradication des institutions participatives mises en place pendant les dernières années de la colonisation. Après la brève période d'effervescence et d'enthousiasme libertaire qui suit l'accession des sociétés africaines à l'émancipation du joug colonial, on assiste, dès les premières années d'indépendance à un glissement quasi-systématique des États africains vers des régimes autoritaires. La limitation des opportunités et voies d'expression de l'opposition emprunte des formes diverses selon les pays : amendement ou modification constitutionnel (Malawi, Ghana, Zambie, Côte d'Ivoire, Kenya); démantèlement du multipartisme (Cameroun (1966 : création du parti unique), Guinée, Tanzanie), proscription de partis politiques à tendance

ethnique, religieuse, ou régionale au motif d'assurer l'unité et l'intégrité de la nation (Sierra Leone, Cameroun, Sénégal, Guinée) (Chazan et al., *ibid.*, 47).

Quant à la consolidation de l'appareil de domination étatique, elle consiste en un ensemble de mesures destinées à établir et renforcer la souveraineté étatique. Trois types de structures sont concernées : l'administration, les services de sécurité, et l'exécutif (Chazan et al., *ibid.*, 50).

La prochaine section analyse les mesures prises par l'Etat Camerounais, pour ce qui concerne spécifiquement les structures administratives. Mais, avant cela, les paragraphes qui suivent présentent un bilan de la colonisation en Afrique, sur les plans politique et administratif, avec une insistance particulière sur les implications pour la trajectoire ultérieure du développement administratif⁴⁸.

II.2. Aux origines de l'ordre politico-administratif moderne en Afrique : le legs de la colonisation

Sur le plan politique, l'héritage de la colonisation en Afrique apparaît fondamental. En effet, de manière stricte, l'Afrique est à proprement parler une invention coloniale (Mudimbe 1988). En effet, telle qu'elle est représentée aujourd'hui, l'Afrique a été définie, pensée, rationalisée par les puissances européennes lors de la Conférence de Berlin (1884-1885). Si au départ, on tente d'intégrer dans des conventions et traités internationaux ultérieurs les dispositions territoriales des zones politiques préexistantes, d'autres considérations comme les prétentions des puissances rivales, le mythe des frontières naturelles, les méridiens et parallèles prennent le pas sur les aspirations africaines (A. Afigbo et Palmer 1986 ; A. Afigbo 1987). Cette conclusion a des conséquences immenses et irréversibles sur les sociétés africaines : des populations, unies sur le

⁴⁸ Ce bilan étant général à la presque totalité des pays africains, nous évoquerons le cas du Cameroun pour des exemples illustratifs.

plan politique et culturel, se trouvent séparées par des frontières artificielles⁴⁹ ; des États souverains et indépendants disparaissent ou perdent la grande majorité de leurs prérogatives ; de nouveaux États sont créés de toute pièce, et réunissent de manière arbitraire de multiples communautés, tribus ou États aux frontières floues ou fluctuantes. La carte géopolitique du continent en ressort transformée. Sa mosaïque sociale, culturelle et politique, autrefois extrêmement diversifiée et complexe, en sort simplifiée. De nouvelles entités politiques apparaissent, tout comme de nouvelles taxonomies sociopolitiques⁵⁰. De nouveaux équilibres et schémas des relations inter-régionales sont définis.

De même, il n'est pas exagéré de dire que les racines structurelles de la « fragilité » de l'État en Afrique sont en partie historiques, et trouvent leur source dans la période coloniale. En effet, dans sa dynamique de formation, l'État en Afrique apparaît marqué par quatre caractéristiques « déstructurantes » : 1) l'artificialité de ses frontières et de ses repères, entièrement construits et très souvent en totale désarticulation avec les sociétés définies ; 2) la nature extractive de ses institutions qui sont forgées pendant la période coloniale, pour des besoins spécifiques, mais reconduites après les indépendances pour asseoir les stratégies de légitimation et de consolidation de la domination des nouveaux dirigeants politiques ; 3) la profonde extraversion de l'appareil étatique, construit, majoritairement, sans les populations dominées, mais imposé après comme mécanisme de régulation sociale et politique ; 4) l'institutionnalisation de

⁴⁹ De nombreux travaux ont établi un lien entre la séparation de populations africaines par des frontières artificielles pendant la colonisation et des conflits civils observés sur le continent. Voir par exemple : Herbst 1990; Bouquet 2003; Porteous 2003; Young 2014.

⁵⁰ Par exemple, Cogneau et Dupraz affirment que l'histoire des résistances et des collaborations avec les colonisateurs, les classifications racistes (ethnies « martiales », « laborieuses », etc.), les choix de gouvernement indirect (*native authorities* en Afrique britannique, rémunération des chefs en Afrique française) ont contribué à catalyser, voire à créer de toutes pièces, de nouvelles ethnicités (2014). Les auteurs avancent une série d'études illustratives de ces manipulations : H. Wolpe 1974 sur les Igbo du Nigeria ; C. Young 1976 sur les Ngala du Congo ; T. Ranger 1989 sur les Manyika du Zimbabwe, « créés » par les missionnaires ; P. Gourevitch 1998 sur les Hutus et Tutsis du Rwanda ; D. Posner 2003 sur la consolidation des groupes de langues en Zambie.

l'arbitraire, de l'absence de reddition et de responsabilité des élites politiques découlant en grande partie du système de gouvernement indirect appliqué dans les colonies britanniques, mais également dans les colonies françaises, allemandes et belges (pour ces divers arguments, voir par exemple : Burke 1969; Ekeh 1975; 1983; Bates 1983; Young 1994; Mulinge et Lesetedi, 1998; Mamdani 1996; Englebert 2000a; 2013; Acemoglu et al. 2001; Nunn 2007; Ocheni et Nkwanko 2012).

Sur le plan administratif, notons qu'un des principaux acquis de la colonisation européenne est d'avoir introduit dans les possessions africaines une forme d'administration à visée rationnelle, bien que demeurant toujours très éloignée des canons classiques de la bureaucratie moderne. En effet, la colonisation européenne ne lègue pas aux sociétés africaines un modèle d'administration fonctionnant selon des critères modernes de la bureaucratie. Elle laisse un calque, une version grossière et déformée, un produit défailant issu d'un mimétisme hâtif et peu inspiré. En somme, une proto-bureaucratie. Coquille vide, cette proto-bureaucratie a toutes les apparences d'une bureaucratie conventionnelle, mais en est très démarquée : formelle dans le principe, informelle dans le fonctionnement, autoritaire, coercitive et contraignante plus que disciplinée, spécialisée, mais dans des proportions infimes (Darbon 2012).

De même, autre influence notable, après les indépendances, il ressort une certaine régularité dans les traits principaux des structures administratives de la majorité d'États africains. Deux traits en particulier méritent examen : la continuité dans le fonctionnement de l'administration, et la carence importante, qualitative et quantitative, du personnel administratif.

Premièrement, en ce qui concerne la continuité dans le fonctionnement, notons que de nombreux traits caractéristiques de l'administration coloniale se retrouvent dans les services publics des nouveaux États africains après les indépendances : personnalisation, autoritarisme,

informalisation, cumul des fonctions (Mbembe, 1992). Ces caractéristiques sont associées au modèle néopatrimonial dans la littérature africaniste (Gazibo et Bach 2010). Sans conclure à une relation de causalité directe, de nombreux auteurs mettent en évidence le rôle historique de la colonisation dans la formation de la gouvernance postcoloniale de l'Etat en Afrique. Catherine Coquelicot-Vidrovitch, par exemple, nous fournit de précieux éléments soutenant ce rapprochement lorsqu'elle déplore la tendance abusive, et courante, consistant à assimiler les pratiques arbitraires et autoritaires observées chez les dirigeants africains après les indépendances au pouvoir du chef précolonial, alors qu'elles sont davantage rattachables à

« la terreur inspirée par le tout-puissant « commandant » blanc qui, dans sa circonscription, exerçait sur des milliers d'individus un pouvoir discrétionnaire puisqu'il s'agissait de tous les pouvoirs renforcés par l'éloignement et les difficultés de communication. En zone française, l'autorité absolue de l'Administration était entérinée par le « Code de l'Indigénat » qui lui permettait de cumuler pouvoirs exécutif et judiciaire. » (1983, 57).

De même, pour Sindzingre Alice (2009), la formation d'États néopatrimoniaux procède des dynamiques qui suivent les indépendances africaines. Confrontés à la triple contrainte de capacités industrielles limitées, de l'absence d'une classe d'entrepreneurs locaux, et d'une légitimité insuffisamment établie, les nouveaux dirigeants se tournent vers les investisseurs étrangers, en quête de capitaux et d'expertise. Parallèlement, ils mettent sur pied un système d'allégeance basé sur les rentes et l'appropriation des ressources publiques. Enfin, le processus de capture et de déploiement hégémonique se poursuit avec l'entrave de l'épanouissement du secteur privé national, dont l'accès est soumis à un strict contrôle, favorisant uniquement des personnes recrutées parmi les alliés politiques ou les proches des dirigeants politiques. Ce chevauchement entre les dynamiques de publicisation du privé et de privatisation du public devient une des caractéristiques structurelles inhérentes de la formation des États africains postcoloniaux (voir aussi Englebert 2000a, b).

Toujours dans l'idée de la continuité entre la période coloniale et la gestion des nouveaux Etats africains après les indépendances, Bugnicourt relève, pour souligner la similarité des structures et des comportements entre les deux périodes, le refus de l'adaptation aux situations locales, la persistance de la centralisation, l'exclusion des populations. Pour l'auteur, non seulement les nouvelles administrations africaines ne se débarrassent pas des caractéristiques de l'ancienne, mais, elles les accentuent (1973, 1255).

Un deuxième impact notable de la colonisation, qui se révèle au début des indépendances, est l'état de « sous-administration », ou de « sous-développement administratif » des appareils étatiques africains. Dans la littérature africaniste, la sous-administration, ou le « sous-développement de l'administration » (Chapel 1966), est définie par quatre attributs : la carence de personnel, la précarité de l'équipement administratif, la désarticulation et faible intégration des structures administratives, l'absence de méthodes de gestion efficaces et rationnelles. (Quermonne 1959 ; Cornevin 1961 ; Gazier 1961 ; De Briey 1962). Examinons la question du personnel en ce qui concerne le cas particulier du Cameroun.

Comme on l'a souligné plus haut, sous l'occupation allemande, la création d'une administration effective, et la formation d'un personnel local compétent n'est pas une préoccupation de l'autorité coloniale. Premièrement, la politique coloniale a des visées principalement économiques ; le Cameroun est considéré comme une zone d'exploitation. De plus, l'occupation réelle du territoire s'avère plutôt brève, le protectorat effectif commençant en 1901, pour s'interrompre brutalement 5 ans plus tard. D'où la légèreté des structures d'encadrement administratives mises en place par les Allemands.

Avec les périodes française et anglaise, la situation ne change pas fondamentalement. Pendant le mandat et la tutelle française, la politique de recrutement et de formation est discriminatoire.

Bien qu'on assiste à une expansion et une diversification des structures administratives, la répartition du personnel obéit à un principe unique : les citoyens français sont affectés aux postes supérieurs de l'administration, tandis que les « sujets » africains occupent systématiquement des postes subalternes. Les relatives avancées des dernières années de la tutelle, notamment après la Loi-Defferre, n'y changent pas grand-chose. La nouvelle institution des cadres locaux est une coquille vide, car il existe trop peu de camerounais possédant l'instruction et les compétences nécessaires pour occuper des postes supérieurs.

De plus, avec le principe des compétences réservées, les services publics français, jusqu'à l'indépendance sont majoritaires sur le territoire camerounais, et emploient majoritairement un personnel français. Enfin, la partie anglaise du territoire, la région méridionale (actuelles provinces du Nord-Ouest et du Sud-Ouest), qui plus tard se rattache à la partie française pour former la République Unie du Cameroun, est largement marginalisée, et reçoit peu d'attention, et d'investissement du gouvernement anglais. Les décisions concernant la gestion du territoire sont prises depuis le Nigéria, où les autorités administratives sont installées. En outre, conséquence du système d'administration indirect, il existe une administration à double vitesse : européenne et locale. Si l'administration européenne est fournie de fonctionnaires relativement compétents, il n'en est pas de même pour l'administration locale qui demeure sous-qualifiée (Chiabi 1997).

Enfin, toujours au sujet des besoins en personnel qualifié des nouveaux Etats africains, notamment en ce qui concerne la haute hiérarchie, relevons le départ des anciens administrateurs coloniaux, une fois les indépendances proclamées, vers la métropole. Au Cameroun par exemple nous dit Victor Levine, alors qu'en 1955, on compte 160 fonctionnaires d'origine française au Cameroun, ce nombre chute à environ 70 avant le 1^{er} janvier 1960 (1984, 284). Ces départs créent un vide important qui peut être difficilement comblé à court terme, étant donné, comme il

a été relevé, l'absence, ou le nombre limité de fonctionnaires locaux suffisamment qualifiés pour assurer la succession.

Cependant, le vide s'avère, en partie, temporaire. En effet, à l'indépendance, les anciens cadres coloniaux sont recyclés dans l'assistance et la coopération technique bilatérale ou multilatérale. Ils reviennent par conséquent assez vite en Afrique, sous la casquette d'expert international, de coopérant technique, ou de conseiller spécial, et retrouvent leurs anciennes positions au sommet de l'Etat (Debeauvais et al. 1962 ; Conac 1979 ; Meimon 2007). Au Cameroun, estimés à 70 à peine en 1960, le nombre des fonctionnaires français augmente en flèche à partir de novembre 1961 ; la France y envoie 576 nouveaux agents (Le Vine 1984, 284). Ainsi, pendant les premières années après l'accès à l'indépendance, la sélection en matière d'emploi au Cameroun associe deux traits : recrutements massifs de nationaux pour des postes et cadres moyens et inférieurs de la hiérarchie, utilisation d'européens, anciens administrateurs coloniaux, reconvertis dans l'expertise et l'assistance technique, à des postes de la haute hiérarchie.

La fin de la colonisation marque, sur le plan du développement administratif, le début d'une nouvelle trajectoire, qui sans symboliser une rupture franche, présente, a priori, de nombreux éléments de démarcation. Un nouveau répertoire de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil étatique est adopté. Entrecroisant des dynamiques commencées sous la colonisation, le répertoire se traduit par l'adhésion affichée des autorités camerounaises aux principes et techniques de la rationalisation bureaucratique, au sens wébérien, et l'apparition d'un champ formel de la réforme administrative. La prochaine section analyse ces différents processus, et éclaire sur les caractéristiques du répertoire de réforme administrative au Cameroun pendant les deux premières décennies qui suivent les indépendances.

Section 2 : La rationalisation organisationnelle comme répertoire du changement administratif au Cameroun après les indépendances

A partir de 1960, les dirigeants camerounais s'inspirent des théories et techniques du modèle de la rationalité bureaucratique pour la réorganisation de l'administration publique. Dès la première décennie, quatre chantiers principaux sont engagés : la rationalisation des conditions d'emploi du personnel, la professionnalisation et l'africanisation, la mise en place d'infrastructures de planification, et la création d'une structure dotée d'un statut juridique et de moyens propres, spécifiquement dédiée à la question de la réforme administrative.

I. La rationalisation des conditions d'emploi du personnel étatique au Cameroun : entre mimétisme et stratégies hégémoniques

Un premier champ d'observation du répertoire de la transformation des structures et cadres administratifs hérités de la période coloniale au Cameroun, est la rationalisation des conditions formelles d'emploi du personnel de l'État. Sont concernés principalement les droits et obligations des fonctionnaires, leur mode de recrutement, et l'organisation de la carrière professionnelle (critères de promotion, avantages, fonctions et attributions). Dans la littérature sur l'histoire de la construction de la bureaucratie, ces enjeux sont considérés comme fondamentaux du processus de bureaucratisation (Silberman, 1976 ; 1978 ; 1993 ; Dreyfus 2000). Néanmoins, si l'adoption d'un ensemble de dispositions législatives et réglementaires, qui lient de manière unilatérale, à travers un statut uniforme, les agents publics au service de l'Etat, peut être reçue comme indicateur de l'existence d'une administration légal-rationnelle, dans la pratique, la réalité est plus nuancée.

I.1. Les bases de l'administration légal-rationnelle au Cameroun : le statut général de la Fonction publique

Au Cameroun, un nouveau statut général de la fonction publique est adopté au début de l'indépendance⁵¹. Très semblable au statut en vigueur dans le système français, et aux textes de loi antérieurs⁵², il fait également référence aux principes généraux adoptés dans les autres anciennes possessions de l'empire colonial français (Bockel, *ibid.*, 30) : premièrement, la structure de la fonction publique s'articule autour des notions classiques de catégorie, de corps, de cadre, de grade, de classe et d'échelon. Bockel nous dit à ce sujet :

*« Tous les agents placés dans cette vaste grille sont en mesure d'assurer le développement d'une carrière consacrée au service de l'État. Cette carrière se déroule normalement à l'intérieur du cadre, qui correspond ainsi à peu près à la notion française de corps. Ce cadre regroupe tous les emplois de nature identique ou similaire. Les cadres sont normalement propres aux différents ministères, mais sous réserve de quelques cadres interministériels, comme celui des administrateurs civils, dont la raison d'être est d'assurer une certaine mobilité de la haute fonction publique. Le corps qui n'existe pas partout, n'est, en fait, que le regroupement de quelques cadres à l'intérieur d'une administration spécialisée (Les Postes et Télécommunications, par exemple) ». (Bockel, *ibid.*, 30).*

⁵¹ Le nouveau Statut est constitué par la Loi 62.8 du 11 juillet 1962 (JOC du 1^{er} septembre 1962), puis par le décret 63.1 du 09 janvier 1963 (JOC du 15 janvier 1963). Le statut est considéré comme domaine réservé du législateur, ainsi que le consacre explicitement la Constitution du 04 mars 1960 (art. 23). Le Statut est à nouveau révisé par le décret du 3 février 1966 pour la Fonction Publique Fédérale, puis modifié à nouveau par le décret du 10 juin 1968. (Bockel 1971, 30).

⁵² En fait, le mouvement de formalisation décrit ici est initié pendant la colonisation. Limité aux cadres locaux indigènes, il s'amplifie pendant les dernières années de l'indépendance. Entre 1920 et 1966, année de publication du premier statut général de la fonction publique de l'État camerounais libre, les textes suivants sont adoptés :

- 1921 : actes du Commissaire français organisant les cadres locaux européens et les cadres indigènes ;
- Arrêté de 1943 portant réglementation statut applicable au personnel indigène auxiliaire permanent, à solde mensuelle.
- Arrêté no 336 du 19 janvier 1953 fixant le statut général des cadres supérieurs et locaux du Cameroun (JOC du 28 janvier 1953, Ondoa 2014, 148-157).
- Loi no 58-84 du 22 juillet 1958 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État du Cameroun (JOC du 8 août 1958, Ondoa *ibid.*, 1047-1058).
- Ordonnance no 59-70 du 27 novembre 1959 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat du Cameroun (JOC 1959, Ondoa *ibid.*, 1703).
- Décret no 66-DF-53 du 3 février 1966 portant statut général de la Fonction publique fédérale (Ondoa, *ibid.*).

De même, les garanties habituelles sont accordées aux candidats à la fonction publique et aux agents en place en matière de recrutement et d'avancement, qui sauvegardent cependant les prérogatives de l'autorité hiérarchique (Bockel, *idem.*, p. 30). C'est ainsi que le recrutement se fait en principe par la voie du double concours, externe et interne, dont la réglementation présente théoriquement les mêmes garanties qu'en France (Chapitres 1 et 2, Statut Général de la Fonction Publique Fédérale de 1968).

Enfin, le statut de la fonction publique contient un certain nombre de prescriptions relatives à la gestion de la carrière (Chapitre 3), ainsi qu'aux droits et obligations des fonctionnaires : on y retrouve les obligations « classiques », relatives à l'obéissance, à la discrétion professionnelle, au désintéressement, énoncées dans des termes souvent identiques à ceux qui figurent dans le statut général français de 1959. Il en va de même des droits : droit à la protection, liberté syndicale, liberté d'opinion ; cette dernière, non expressément formulée, résulte implicitement d'un texte relatif au dossier individuel où il est interdit de faire figurer une mention « faisant état des opinions politiques, philosophiques, religieuses de l'intéressé », ou encore de « son appartenance ou de sa non-appartenance à une organisation syndicale ou à un parti politique » (Titre IV, articles 31-37, Statut de 1966).

Le cadre formel de l'emploi public, dont se dote le Cameroun au lendemain de son accès à l'indépendance, se caractérise par une absence d'originalité et d'innovation. Il s'ancre dans une tradition juridique qui puise ses racines directes dans l'héritage colonial, constitué en partie, comme il a été souligné, par les références aux anciens textes existants de l'administration coloniale, et de manière plus explicite encore, au droit moderne français, dont il reproduit assez fidèlement à la fois l'esprit et la lettre (Breton 1990, 56). Néanmoins, il parvient à remplir une fonction relative de régulation, dans la mesure où il fonde des critères effectifs de structuration

du système administratif. Cependant, il s'avère aussi vite inadapté à la réalité socio-politique camerounaise. D'où son application partielle ou limitée.

I.2. Limites et enjeux du mimétisme administratif : opportunisme, inadaptation et inapplication du cadre légal de l'emploi public au Cameroun

Les « nouvelles » règles du jeu choisies par les dirigeants politiques, s'analysent comme le résultat d'une décision d'acteurs stratégiques et rationnels, occupant des positions de pouvoir dans des organisations sociales et politiques, évoluant dans un contexte d'incertitude. Elles apportent légitimité et objectivité à leur action politique⁵³. Ainsi, La réorganisation des structures administratives héritées de la colonisation selon des normes bureaucratiques (wébériennes) semble se présenter comme une solution appropriée aux difficultés rencontrées par la consolidation de la domination étatique qui peine à s'établir dans les jeunes nations africaines. Les propriétés bureaucratiques de centralisation, de discipline, d'hierarchisation, de formalisme apparaissent constituer des réponses adaptées aux problèmes de coordination et de contrôle auxquels sont confrontés les nouveaux dirigeants. Confrontés à une implantation territoriale limitée de l'administration, héritée de la période coloniale, les dirigeants politiques ont besoin d'un cadre uniforme et stable, pour assurer l'expansion et la consolidation de l'autorité étatique sur l'ensemble du territoire. Le modèle bureaucratique offre également une capacité et une efficacité incomparables dans la mobilisation des moyens de coercition. Elle rend effectif le contrôle social par la mise en œuvre de dispositifs de violence structurelle ainsi que le démontre fort bien Gaebler dans son essai passionnant sur la bureaucratie (2015). En plus de l'armée et la police, appareils rationalisés de discipline, les principes bureaucratiques comme

⁵³Le rôle de la légitimation et de l'objectivisation de l'action politique dans l'édiction de bureaucraties a été notamment étudié, pour l'Europe, par Bourdieu 1989 ; Bonelli et Pelletier 2010.

l'uniformisation, l'impersonnalisation, participent à la création de la structure d'ordre dont est porteur le régime au pouvoir.

De même, les caractéristiques d'impersonnalité, de neutralité, d'égalité semblent bien se prêter à la dynamique d'affirmation de l'autorité légitime de l'État, qui se construit sur les idées d'unité nationale et d'intégration. Enfin, une autre explication de l'adoption du modèle institutionnel bureaucratique au sortir de la colonisation, nous est donnée par Gérard Timsit, qu'il résume à « l'horreur du vide ». Pour l'auteur, faute de temps et de ressources adéquates, les nouveaux dirigeants, une fois aux commandes, ne peuvent créer des systèmes entièrement nouveaux et adaptés aux situations locales. Ils se contentent alors, soit de conserver le cadre existant, en le modifiant à peine⁵⁴, soit de mettre en place des structures inspirées explicitement de la métropole (1976, 350-351). A partir de l'image de l'administration du pays source, considérée comme modèle, nous dit Bugnincourt, on bâtit des organigrammes vides, avec l'espoir de remplir peu à peu toutes les cases (ibid., 1241).

Cependant, comme l'enseignent les théories de la dépendance au sentier, une fois des institutions mises en place, elles génèrent, par effets de rendement croissant, les conditions de leur reproduction, à telle enseigne qu'il devient difficile de dévier de la trajectoire initiée (David 1994 ; Liebowitz et Margolis 1995 ; Mahoney 2000 ; Pierson 2000). Ce postulat s'avère lourd d'implications dans le cas particulier du Cameroun. Ainsi qu'on le constate dans les chapitres ultérieurs de la thèse, nombre des décisions prises, et des situations rencontrées par les administrations publiques camerounaises sont des répercussions, ou en relation étroite, avec les choix initiaux des indépendances. Pour ce qui est du cadre légal de l'emploi public adopté à

⁵⁴ La modalité observée est le maintien du principe de la structuration administrative, tout en opérant une démultiplication des services. Ainsi, l'ancienne Direction devient Ministère, l'ancienne Sous-Direction est transformée en Direction Générale (Timsit, ibid., 350).

l'indépendance, notons qu'il se révèle vite inadapté, et partiellement appliqué dans la pratique concrète.

Inadapté d'abord, parce qu'il est en décalage total avec les réalités socio-économiques, démographiques et culturelles des bénéficiaires, les agents publics, et de manière plus large, la population. Par exemple, la catégorisation des emplois par grades (A, B, C, D) repose sur une stratification dont le pilier est le diplôme, et non pas le simple niveau de formation (Timsit 1968, 208). Dans un pays où la majeure partie de la population est illettrée, la mesure apparaît particulièrement en déphasage.

En outre, la diversification des cadres d'emploi ne correspond pas à la réalité de l'offre socio-professionnelle du nouvel Etat Camerounais. Basée sur la situation de la France, elle crée au Cameroun des concentrations d'effectifs nationaux dans des cadres inférieurs, ou à des échelons et des postes de ces cadres, et le recours à des européens pour combler les cadres supérieurs, ou encore le « bâchage », c'est-à-dire l'emploi de nationaux à des postes ne correspondant pas à leur niveau de compétence ou à leur diplôme⁵⁵. Enfin, la colonisation a laissé aux Camerounais un habitus de l'autorité et du service public marqué par l'arbitraire, l'autoritarisme, l'informalité. Ce capital culturel de l'autorité publique offre peu de résonnance avec la culture formelle du cadre légal-rationnel. Les populations, et les agents publics, ont une connaissance imparfaite de la loi qui ne leur sert, d'ailleurs, que rarement de référence (Breton, *ibid.* 234).

Il en suit, par conséquent, que le cadre légal de la Fonction publique n'est appliqué que partiellement au Cameroun. En outre, l'implication omniprésente des autorités politiques à tous les stades de la carrière des agents publics (recrutement, avancement, primes, cessation et interruption) en rend davantage le respect ardu. Paradoxalement, la politisation croissante de la

⁵⁵ Même si officiellement, ainsi qu'on le voit dans la sous-section suivante, le Gouvernement Camerounais affirme officiellement ne pas procéder à des recrutements au forceps.

fonction publique est une des caractéristiques parallèles à sa formation au Cameroun. Les paragraphes suivants analysent cette évolution.

II. Africanisation et professionnalisation de l'administration publique : « camerouniser par le haut »

Avec la formalisation des conditions d'emploi du personnel étatique, l'africanisation des administrations publiques constitue un autre terrain propice d'observation de l'émergence de l'État bureaucratique au Cameroun. En effet, le processus est soutenu par un effort de professionnalisation des agents publics, et par la mise sur pied de structures dédiées.

II.1. Dynamiques d'africanisation

Aux indépendances, l'africanisation des administrations publiques, quoique déjà engagée dans certains pays, notamment pendant les dernières années de la colonisation, et envisagée dans d'autres⁵⁶, s'avère d'une grande importance symbolique pour les nouveaux États africains. Elle porte le projet de (re)bâtir la légitimité de l'État en réconciliant, d'une part les populations avec l'autorité publique, et d'autre part, en projetant dans l'espace international et national l'image d'une souveraineté assumée, c'est-à-dire autonome et effective (Englebert 2012).

Dans les faits, la dynamique, quoique générale, ne connaît pas le même développement dans tous les pays. Des divergences apparaissent qui tiennent principalement au poids du contexte d'acquisition de l'indépendance et aux choix stratégiques des dirigeants politiques nationaux. Malgré la diversité des modalités observées (Mutahaba 2009), deux tendances-type se démarquent. Premièrement, nous avons des gouvernements qui prennent la décision d'expulser et de remplacer quasi-systématiquement les ex-administrateurs (restants) par des personnels locaux africains. Cette conception, *idéologique*, est davantage observée dans des régimes

⁵⁶ Il s'agit, comme on l'a vu plus haut, d'une disposition de la Loi-cadre Gaston Defferre de 1956.

populaires où l'indépendance est précédée par des luttes armées de libération nationale. Il est question de marquer le coup de la rupture en donnant à l'État un visage neuf, *authentiquement* africain. Cette politique se traduit par un recrutement massif tous azimuts au sein de l'administration (Bugnicourt 1973).

À l'opposé, d'autres gouvernants adoptent une position *pragmatique*, et jugent préférable de ne pas favoriser l'africanisation et l'authenticité au prix d'une dégradation des qualifications (c'est le cas par exemple au Botswana : Nimrod et al. 1984 ; Goldsmith 1999 ; en Côte d'Ivoire, au Kenya, dans la première République malgache : Conac, *ibid.*, XXXVI ; Chazan et al., *ibid.*, 55).

Les gouvernants de ces pays procèdent, d'une part, au remplacement graduel des titulaires des postes stratégiques et techniques de décision. Soit les cadres expatriés sont maintenus à leur position, soit leurs attributions sont confiées à des experts internationaux par le biais de la coopération internationale et des partenariats d'assistance technique au développement. Conséquence logique de cette politique, dans l'optique de permettre à leurs ressortissants d'accéder ultérieurement aux postes supérieurs, les dirigeants privilégient un système de recrutement élitiste et sélectif basé sur le diplôme et la compétence. Les ferments de l'institutionnalisation d'une bureaucratie, au sens wébérien, se retrouvent dans ces politiques de sélection qui s'inspirent des critères métropolitains et instaurent dans les sociétés d'importation, entre autres, le culte du diplôme, et les prémices d'un système de professionnalisation.

Ces orientations, idéologique et pragmatique, correspondent en outre à des politiques économiques spécifiques. Les pays ayant opté pour la voie « idéologique » se rangent dans le bloc socialiste et marxiste pour la plupart, alors que ceux se déclarant « pragmatiques », étaient en général considérés comme partisans de l'économie libérale. Toutefois, il convient de noter que la référence aux arguments idéologiques comme base de légitimation politique participe

davantage d'une stratégie de consolidation du pouvoir, et vise à justifier la captation du pouvoir par le parti unique. Ayi dit dans ce sens, au sujet du socialisme africain:

« African Socialism performs a function for the post-Independence nationalist leadership similar to, that performed for the colonial administration by the ideological twins Christianity and « the white man's burden ». Both serve to justify and hopefully to elicit enthusiasm on behalf of the same authoritarian power structures passed on to the nationalist leadership by the colonialists. The nationalist leadership accuses the colonialists of hypocrisy, preaching Christianity and practising exploitation. On their part, the nationalist leaders preach African Socialism without feeling any compulsion to become ideopraxists. Everywhere and always, the word is faster than the deed » (1967, 28; voir aussi Broackway 1963; Thomas 1967).

Au-delà des discours, les stratégies économiques, dans les deux camps, se révélaient plutôt pragmatiques (Sklar 1988, 2).

II.2. La « camerounisation » de l'administration publique

Au Cameroun, le président Ahmadou Ahidjo⁵⁷ se range dans cette dernière option, et adopte une gestion pragmatique⁵⁸ de la transition administrative après les indépendances. Le principe de base consacré est de « ne pas faire de camerounisation au rabais » (Kuoh 1990, 60). Le plan prévu par les autorités camerounaises prévoit d'abord la poursuite de la politique de rationalisation et de formalisation des conditions d'accès aux postes d'emploi public symbolisé par le maintien de l'École Camerounaise d'administration (ECA). Fondée à la veille de l'indépendance, le 27 juillet 1959, l'ECA a pour mission d'assurer la formation et le

⁵⁷ De façon générale, il semble que le pragmatisme ait été un trait de caractère dominant chez le premier chef de l'Etat Camerounais, comme en témoigne Philippe Gaillard : « Du marxisme, il ne sait pas grand-chose, de machiavel et de Montesquieu encore moins ; de Keynes il n'a jamais entendu parler. A.A. lira plus tard, de bons auteurs, historiens, politologues et économistes, sans jamais s'attacher à une idéologie. Successivement, il se réclamera du socialisme africain, du libéralisme planifié, du développement autocentré. De toute façon, conclut Gaillard, c'est la même chose : l'appellation de circonstance d'un pragmatisme viscéral charpenté par le sens de l'État » (cité par Kuoh 1996, 22).

⁵⁸ Cette dichotomie se retrouve également dans les politiques économiques. En effet, à la différence de pays qui adoptent une politique ultranationaliste, et prennent leurs distances avec les capitaux étrangers à la fin de la colonisation, affirmant qu'ils sont antithétiques avec la souveraineté économique nationale (Ouganda, Kenya, Tanzanie, Zambie, Zaïre : van de Walle 2001, 113), ou de pays qui imposent aux intérêts étrangers d'allouer des pourcentages spécifiques entre les mains de nationaux africains (Ghana, Nigéria), le Cameroun mène plutôt une politique d'ouverture et d'attractivité des capitaux étrangers (Konings 2011, 79).

perfectionnement des agents déjà en activité, et de doter l'administration camerounaise de nouveaux cadres. Les élèves de l'ECA sont recrutés par la voie de deux concours distincts, ouverts l'un aux titulaires du baccalauréat, l'autre aux fonctionnaires justifiant de quatre années de service effectif. En 1961, l'école ajoute la formation des magistrats à ses missions, et change de dénomination, devenant l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). L'esprit qui préside au recrutement dans cette école, au départ, participe d'une logique de méritocratie.

Parallèlement, les autorités camerounaises mettent en place un plan systématique de remplacement du personnel expatrié comportant trois phases :

- Pour chaque département et par catégorie d'emploi correspondant ordinairement à chaque service ou organisme, le nombre d'assistants techniques actuellement en place, le niveau ou le profil requis, les postes encore à pourvoir, ou au contraire s'il y a pléthore, les diminutions à opérer, les prévisions échelonnées sur dix ans compte-tenu de l'extension normale des services ou encore les diminutions progressives susceptibles d'être effectuées au cours de cette période décennale ;
- L'inventaire des ressortissants camerounais en cours de formation dans les diverses branches, les possibilités annuelles des rentrées, le temps requis pour la possession véritable du métier afin que la relève s'effectue sans encombre pour la bonne marche des services ou organismes ;
- Le plan de relève progressive échelonné sur dix ans et tenant évidemment compte des correctifs inévitables et de certains impondérables. (Kuoh 1990, 59-60)

Pour des raisons d'opportunité politique ou d'irréductibilité d'intérêts, ce programme méthodique, passé à l'histoire sous le nom de « Rapport Sarazin » (du nom d'un Inspecteur des Finances dépêché au Cameroun par le Ministère français de la coopération) ne prospère guère. Il est abandonné, parce que jugé par les autorités françaises « inopportun et dangereux ». Elles y voient une tentative de limitation de la coopération, et une volonté (trop manifeste) de rupture avec le passé (Kuoh *ibid.*, 60).

En plus de l'ENAM, différentes mesures sont prises par les dirigeants camerounais pour assurer la formation et la professionnalisation du personnel public. Notons d'abord la création de l'Université de Yaoundé en 1960, destinée à former des cadres pour tous les secteurs d'activité de la nation, puis la création d'écoles spécialisées de formation dans les domaines de l'enseignement, de la santé, de l'agriculture. Ensuite, entre 1961 et 1962, sont créées l'Ecole Normale d'Enseignement Supérieur, des écoles d'infirmier, des écoles d'agriculture (Nations-Unies, 1993). Enfin, soulignons l'importance de la coopération internationale, qui permet la formation, et le perfectionnement, à l'étranger de fonctionnaires camerounais, ou l'envoi par le biais de l'assistance technique, d'experts au Cameroun (Lengyel 1960 ; Binet 1961 ; Petiteville 1996 ; Bourgault 2006

En dépit de ces initiatives, la politique de recrutement, censée reproduire la tradition de méritocratie et d'élitisme qui caractérise le système français dont elle s'inspire principalement, s'avère minée paradoxalement par la logique pragmatiste, dont se réclament les dirigeants politiques. Et ce, à plusieurs titres. Tout d'abord, notons que les premières promotions de l'ENAM sont, tout simplement, les anciennes recrues de l'ECA. Si ce détail peut paraître anodin, et même normal, au regard du très bref écart entre la création de l'ECA et celle de l'ENAM (1959-1961), il n'emporte pas moins des conséquences importantes sur le développement

ultérieur de l'administration publique au Cameroun. En effet, conséquence de la politique coloniale discriminatoire en matière d'emploi, le personnel étatique camerounais, dans sa grande majorité, affiche un cursus scolaire des plus sommaires. Meyomessse nous en offre la description suivante :

« On y retrouvait, pêle-mêle, des « moniteurs indigènes », c'est-à-dire des maîtres d'écoles indigènes, des « conducteurs agricoles indigènes », des brigadiers de police indigènes, des aides-soignants indigènes, des préposés des PTT, des greffiers indigènes, etc. Pour tout dire, rien de bien fameux sur le plan de la formation intellectuelle... Après une formation d'une durée de 3 ans, ces recrues gravissent vite l'échelle hiérarchique et se retrouvent à des postes de commandement (préfets, Inspecteurs Fédéraux d'Administration (gouverneurs), chefs de services, directeurs, directeurs de cabinets, secrétaires généraux de ministères, conseillers à la présidence, ministres, ambassadeurs, etc »), et se voient confier d'importantes responsabilités (Meyomessse, 2009.).

Ainsi, dans la pression de l'urgence, des mesures pragmatiques, qui devaient n'être que transitoires, sont prises en matière de recrutement étatique : des agents d'un niveau relativement bas sont promus à des grades parfois quatre à cinq fois supérieurs. Avec force formations accélérées et stages à l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-mer ou dans des établissements similaires, ils se retrouvent propulsés au sommet de la hiérarchie administrative, et revendiquent derechef un savoir et une expérience professionnels (Nlep 1986, 158-159).

Parallèlement, soulignons aussi qu'au tout début de l'indépendance, le Ministre de la Fonction publique⁵⁹, dont le service des Études et de la Coordination est confié à un administrateur civil français sorti de l'ENA, fonctionnaire détaché auprès du gouvernement Camerounais, et qui, au surplus, a rang de conseiller technique du Ministère, propose un décret portant statut particulier du cadre des administrateurs civils. L'article 15 du décret (du reste, adopté sans problèmes),

⁵⁹ Le Ministère de la Fonction publique a pour charge la gestion de la carrière des agents publics, et la modernisation de l'administration publique. Depuis sa création en 1957, le ministère a connu de nombreuses évolutions, relatives aux changements de la configuration politique. Au total, entre 1957 et 2013, on compte 8 dénominations différentes, et 29 chefs de département qui se sont succédé à la tête de la structure. Un récapitulatif de cet historique est fourni en annexe. Voir MINFOPRA, 2010.

prévoit l'intégration directe des élèves-administrateurs brevetés de l'ancienne École coloniale, devenue École nationale de la France d'outre-mer, puis Institut des hautes études d'outre-mer, au grade d'administrateur civil principal. Cependant, à la différence des ressortissants français, dont la carrière obéissait à un processus rigoureux d'avancement et de promotion, les jeunes brevetés camerounais sont intégrés directement au principalat et n'ont que trois classes à franchir : Administrateur de 2^e classe ; Administrateur de 1^{ère} classe ; Administrateur de classe exceptionnelle. En très peu de temps, ils parviennent au sommet de leur cadre, sans carrière à accomplir (Kuoh 1990, 60).

Enfin, la politique de quotas, qui est instaurée comme principe systématique de recrutement administratif, et présentée par les autorités camerounaises comme une solution pragmatique de gouvernance fondée sur une conception de justice distributive (« donner à chacun ou à chaque région selon ses besoins »), remet en question la logique méritocratique prônée par le chef de l'État dans ses discours. Cette politique vise à instaurer une sorte d'équilibre entre régions en fonction de leur niveau de développement et de leur poids démographique, en procédant par discrimination positive lors des concours d'accès à la fonction publique. Chaque région se voyant dotée d'un quota de candidats, les plus méritants sont (très) souvent délaissés au profit de candidats issus soit de zones sensibles, soit parce que le quota de leur région est atteint ou limité⁶⁰.

⁶⁰Véritable institution de gestion publique au Cameroun, la politique de quotas possède des fondements constitutionnels. Elle reflète en effet, le système mis en place par les dispositions du décret 75-496 du 03 juillet 1975 fixant le régime général des concours administratifs ou celui du décret du 25 juillet 1990 réorganisant l'organisation des concours administratifs qui abroge les textes antérieurement applicables en la matière. La technique des quotas vise à arrêter préalablement, et dans un cadre statutaire, les pourcentages de candidats auxquels ont droit chacune des sept (puis des dix) provinces à l'issue de tout concours administratif. Cette proportionnalité est fonction du taux de scolarisation, et du taux démographique par province. Cependant, dans la pratique, le poids démographique finit par l'emporter sur le taux de scolarisation, ce qui crée d'énormes problèmes de justice sociale, et affaiblit la qualité des ressources recrutées pour le service public. En sus de cette politique de quotas, existe la politique des places réservées ou système de double liste. Elle a un versant officiel, constitutionnel, et un versant officieux. Officiellement, la technique de la double liste s'inspire du décret 66-DF-339 du 23 juillet 1966 déterminant les conditions d'accès aux emplois publics des candidats issus de régions sous-scolarisées, pris conformément au décret

Ce principe de recrutement discriminatoire est par ailleurs appliqué à la gestion de l'ensemble de la vie politique et économique. Le président Ahmadou Ahidjo choisit les membres de la classe dirigeante en fonction de leur origine, s'assurant d'avoir à chaque fois un gouvernement représentatif de toutes les provinces camerounaises, et donnant aux populations l'impression de participer au partage des ressources nationales. Ce système de cooptation des élites politiques et administratives lui permet de constituer une alliance hégémonique transethnique, et donc d'avoir un contrôle indirect, mais serré sur le territoire camerounais ((Bayart 1984 ; Pigeaud 2011). Il fait le nid de l'arbitraire et de la gestion clientéliste et personnalisée qui va devenir, au fil des années, une des caractéristiques majeures de la gouvernance au Cameroun⁶¹.

Tableau II : Aperçu de l'application de l'équilibre régional sous le régime Ahidjo (1982)

Province	Membre gouvernement	Population	Population %	Gouvernement %
Centre-Sud	8	1.393.608	19.5	25.8
Est	2	342.850	4.8	6.5
Littoral	2	841.456	11.8	6.5
Nord	7	2.089.791	29.3	22.8
Nord-Ouest	4	914.912	12.8	12.9
Ouest	5	968.856	13.6	16.1
Sud-Ouest	3	580.360	8.1	9.7
Total	31	7.131.833	100	100

Source : Dzomo-Silinou 1998 : 359.

En somme, si après les indépendances, l'amélioration des compétences des ressources humaines étatiques demeure une préoccupation centrale pour les dirigeants camerounais, les décisions prises contribuent à produire l'effet inverse. Marqué par l'impréparation, l'opportunisme, la

66-DF-53 du 3 février 1966 portant statut général de la Fonction publique Fédérale. Suivant ces textes, les candidats sont recrutés dans deux listes en fonction de leur « province d'origine » (catégorie artificiellement créée pour le besoin), et de l'ordre du mérite (sursaut de logique!) : la liste A est réservée aux candidats issus de régions sous-scolarisées, et la liste B aux autres. Officieusement, le système de double liste est la pratique d'attribution systématique à des personnalités influentes du régime un nombre de places « réservées » à l'issue de chaque concours administratif. Notons que cette dernière tendance s'avère davantage prégnante que la première, remplacée officiellement par la politique de quotas ou de l'équilibre régional. Voir Dzomo-Silinou *ibid.*, 357-381.

⁶¹Pour une étude pertinente et riche de la politique de l'équilibre régional au Cameroun, voir aussi Ngayap 1985, 68-90.

précipitation, et surtout le patronage, le plan de relève du personnel étatique constitue davantage une entrave au processus d'institutionnalisation de l'État bureaucratique, et à la professionnalisation du personnel administratif (Médard 1995). D'autre part, une fois aux commandes de l'État, la nouvelle génération d'administrateurs adopte des comportements et des stratégies de production et de reproduction assez similaires, du moins dans la forme, à ceux observés chez les classes dirigeantes des ex-métropoles (Bourdieu 1989 ; Birnbaum 1994), et qui visent à affirmer leur distinction par des procédés d'objectivation symboliques et matériels.

Ainsi, observe-t-on un transfert symbolique, usage métonymique, synecdotique ou par mise en abîme, du référentiel bureaucratique dans le processus de rationalisation de l'ordre politico-administratif. Alf Schwarz décrit bien ce procédé rhétorique dans son étude sur le phénomène bureaucratique en Afrique qui consiste à poser premièrement la bureaucratie comme symbole de modernité, puis à symboliser l'ordre bureaucratique par quelques traits les plus voyants (1971 ; 1974) Apparaît une expression « perverse » (au sens de Merton, 1965) du professionnalisme qui maintient l'illusion de rationalité et d'effectivité par un souci extrême accordé au détail, à la forme, au jargon, aux procédures, au respect, confinant à la sacralisation, de la hiérarchie.

La « cérémonialisation » excessive et la ritualisation ostentatoire de la pratique administrative permettent de masquer un déficit de compétences, une incapacité d'action, tout en maintenant la distance avec les administrés (rappelant la période coloniale) et d'instaurer le mythe de la modernité. Pour parfaire l'illusion, le mime de la modernité est poli par l'affichage d'un style de vie pompeux forgé sur la référence des standards européens du confort matériel, et appliqué à différents aspects de la vie : architecture (bâtiments publics et logements privés), commodités quotidiennes (véhicules et résidence de luxe, aménagement sophistiqué et dispendieux du cadre de travail), loisirs. Afin de consolider leur loyauté au régime, les salaires versés aux

fonctionnaires sont de loin supérieurs à ceux du reste de la population. Ils reçoivent également nombre d'avantages importants : logement gratuit, allocations familiales. Malgré ce traitement privilégié, les rémunérations régulières, et les avantages, semblent ne pas suffire à garantir le style de vie de cette nouvelle bourgeoisie. Les fonctionnaires se mettent à puiser dans des fonds publics : détournements, fraudes, corruption s'installent (Konings 2011, 26). Deux implications directes en découlent.

Premièrement, apparaît un mode d'être de l'administration publique en Afrique, opérant sur un registre dual, formel et informel, qui ne va cesser de se consolider au fil des années au point d'inscrire les administrations publiques africaines dans une catégorie taxinomique réservée (mais non exclusive) : le néopatrimonialisme (parmi l'abondante littérature, voir : Médard 1982 ; 1983 ; 1990 ; Meschriakoff 1987 ; Le Vine 1980 ; Gazibo et Bach 2011). Deuxièmement, on assiste à l'accentuation, ou à la reproduction du système de stratification sociale hérité de la colonisation, avec au centre une bourgeoisie administrative, véritable caste hégémonique, qui surplombe la société, et en est à la fois objet d'attraction, et de crainte (Kontchou 1983). Le schéma d'organisation socio-politique des nouvelles sociétés africaines est d'autant plus à l'avantage de l'administration que cette dernière détient des moyens d'action, et donc d'influence, importants. En l'absence d'une classe d'entrepreneurs privés, elle constitue le pilier du processus de développement et de modernisation. Elle est à l'avant-garde des projets sociaux qu'elle pilote, garantit la sécurité et l'ordre publics, assure la socialisation et l'éducation des masses.

Dans le cas du Cameroun, nous dit Jean-François Bayart :

« L'administration incarne le pouvoir dans son expression concrète et quotidienne : pour le paysan de la brousse, le pouvoir ce n'est pas le président, mais c'est le fonctionnaire ou le gendarme. Elle ne constitue pas seulement l'ossature du système politique, elle en est la raison d'être. » (1977, 44). Son rôle est prépondérant sur les plans de la gestion politique, car elle constitue la

première structure d'élaboration et d'application des décisions, et de l'économie. L'administration constitue le premier appareil économique spécifiquement camerounais. Elle « gère la participation financière de l'État au capital industriel et commercial, par l'intermédiaire de la Banque camerounaise de développement (BCD) et de la Société nationale d'investissement (SNI). Au plan national comme au plan local, elle est la principale interlocutrice des entreprises, et notamment des entreprises étrangères » (Bayart 1985, 220).

Au Cameroun, les dirigeants, conscients que le contrôle de l'administration assure le contrôle du territoire national et de ses ressources, voient néanmoins d'un « mauvais œil » la tentative de constitution et d'autonomisation de corps aux critères de régulation propres, qui pourraient devenir des pôles de contestation de leur autorité politique⁶². L'attitude du chef de l'Etat à l'endroit de l'administration apparaît, à cet égard, paradoxale. D'une part, Ahmadou Ahidjo est très critique de l'administration, dont il n'a de cesse d'invectiver les dérives et la gabegie ; d'autre part, l'administration occupe une place prééminente dans le système de gouvernance du président, qui use (à l'abus) du pouvoir de nomination comme d'une ressource de patronage. Le régime Ahidjo se définit en effet par un exercice autoritaire et centralisé du pouvoir, une gestion patrimoniale de l'Etat, et la constitution d'une alliance hégémonique formée par des élites de diverses régions à qui est offert l'accès aux ressources étatiques en échange de leur loyauté (Bayart 1985).

. Par conséquent, pendant la durée du règne d'Ahmadou Ahidjo (1960-1982), les fonctionnaires apparaissent massivement politisés, évalués davantage pour leur loyauté au chef de l'État et à sa politique que pour leur productivité ou leur compétence. Dans ce contexte, les nouvelles élites administratives développent un sens dévoyé du service public, et perdent autonomie et capacité à se projeter comme catégorie sociale, structurellement différenciée, souveraine de la définition

⁶² Les inquiétudes du Président Camerounais à l'égard des fonctionnaires sont exprimées dès les premières années de son arrivée au pouvoir. Pour Ahmadou Ahidjo, les fonctionnaires représenteraient un nouveau type de colonisateurs. Selon le chef de l'État, concentrés dans les villes, les fonctionnaires auraient repris les prérogatives matérielles et les attributs des anciens colons européens, et auraient « créé des castes (avec les employés des entreprises privées) qui tendent à s'isoler complètement des masses urbaines et rurales ». (Ahidjo 1964, 128).

des critères de sa reproduction. Comme ce fut le cas en Europe notamment dans le processus d'émergence des fonctionnaires⁶³. La politisation des fonctionnaires, la personnalisation et la privatisation du pouvoir, la gestion indifférenciée des ressources publiques à titre privé, deviennent des traits caractéristiques du régime camerounais (Nlep 1986 ; Ze 2007 ; Awono 2010).

En somme, le processus de « camerounisation » de l'administration publique mène bien à l'apparition d'une trajectoire de développement spécifique, mais aux traits et effets éloignés de l'intention initiale, du moins officielle, des dirigeants politiques. Néanmoins, en raison, en partie, des difficultés rencontrées dans l'encadrement et la professionnalisation du personnel étatique, le projet de rationalisation est engagé sur d'autres chantiers. Coïncidant avec une évolution de l'agenda politique, de nouvelles finalités de l'action administrative sont mises au-devant des priorités : la production et le rendement. Dorénavant, les moyens, les structures, les missions de l'administration devront servir ces objectifs. Le paradigme de la rationalité organisationnelle s'impose à nouveau comme un référentiel adéquat. L'apparition d'administrations du développement et, leur corollaire, l'émergence d'un champ formel de la réforme administrative témoignent de cette orientation.

III. Administration du développement, planification et rationalité de production

Dans les sections précédentes, il a été avancé que la référence à la « technologie » de gestion bureaucratique, avatar du modèle classique d'administration, est un des traits spécifiques de

⁶³ En effet, si historiquement, le processus de bureaucratisation en Europe est porté par l'expansion des activités de l'État, il se caractérise également, en particulier dans sa dernière phase, par la constitution d'ordres professionnels affectés au service étatique. L'activité de ces groupes spécialisés, et d'élites professionnelles, attelés à imposer le monopole symbolique de l'État, et à construire son autonomie politique et sociale apparaît centrale dans l'émergence de la figure du fonctionnaire moderne (Bourdieu 1993 ; Reinhard 1996 ; Skinner 2001 ; Eymeri 2011 ; Lacroix 2015).

l'objectivation étatique en Afrique au lendemain des indépendances. La rationalisation des critères constitutifs de la définition, de l'organisation et de la projection de l'État participe ainsi de la dynamique de construction et de consolidation des capacités de régulation et de domination étatiques. Cependant, cette dynamique ne s'avère pas réflexive. S'il est question de construire les capacités institutionnelles d'existence et de reconnaissance de l'État, c'est dans le but certes, d'assurer en premier sa certification internationale, et de créer les conditions objectives de son auto-régulation, mais aussi, il s'agit d'assurer l'emprise sur son environnement social.

Dans les phases initiales de son processus de formation, l'État en Afrique se présente comme l'autorité politique ultime sur un territoire, capable à ce titre de prendre et faire appliquer des décisions contraignantes pour la société dans son ensemble (Darbon et al., 2010, 25). Cependant, la fragilité de la légitimité de l'autorité étatique, qui pour s'imposer, a recours presque essentiellement à la violence et à la coercition, invite à d'autres stratégies. En plus des fonctions classiques de souveraineté, l'État en arrive à prendre en charge la quasi-totalité des actions d'intervention dans le domaine économique et social, qui sont érigées au rang de prérogatives étatiques majeures. Il apparaît sous des traits démiurgiques : il est développeur, il est civilisateur ; il symbolise le progrès et les promesses de bien-être (Darbon, *ibid.*, 26). Son effectivité apparaît nécessairement liée à son efficacité.

Aussi, voit-on apparaître à côté des administrations classiques de souveraineté, des structures inédites à qui sont confiées des missions spécifiques : les administrations de développement. Ces administrations poursuivent le mouvement de rationalisation et de spécialisation décrit à travers les processus étudiés dans les sections précédentes. Examinons rapidement en quoi, en nous reportant à l'expérience camerounaise.

III.1. L'administration du développement et la rationalisation du changement en Afrique

Historiquement, le modèle développemental d'administration publique ou administration du développement s'inscrit dans une ancienne tradition en administration publique remontant à Woodrow Wilson (Siffin 2001, 2-3). Dans son essai classique « The Study of public Administration » (1896), Wilson, bien avant Weber pose les bases du modèle classique d'administration publique (Hughes 2003.) Marqué par les événements politiques de son époque, et notamment par le phénomène des dépouilles (*spoils politics*), il élabore une théorie managériale de l'administration qui pour lui, doit avoir pour mission fondamentale de fournir des services de façon neutre, impartiale et efficiente, et également, d'exécuter les politiques conçues par les dirigeants démocratiquement élus. L'administration apparaissait comme un instrument au service d'objectifs précis.

Au moment des indépendances, la théorie wilsonienne a une forte influence sur la conception de l'administration publique en Afrique. Et ce, aussi bien pour les partenaires au développement dont l'administration publique constitue l'unique interlocuteur et acteur de la réalisation des plans d'assistance, que pour les dirigeants nationaux en mal de légitimité. L'administration du développement est supposée reposer sur une machine bureaucratique, idéologiquement neutre, professionnelle, compétente, apolitique (Dwevedi et Henderson 1990, 13). L'idée admise voulait qu'une administration technocratique, calquée sur le modèle wébérien, soit le meilleur moyen de favoriser le développement rapide des sociétés africaines⁶⁴. Les politiques de développement

⁶⁴ Peter Evans a notamment mise en exergue la relation entre la bureaucratie wébérienne et le développement. Selon lui, une robuste tradition bureaucratique empêche de manière efficace l'émergence d'habitudes prédatrices chez les fonctionnaires, en les amenant, à travers les notions d'impersonnalité, de séparation entre charge publique et vie

intègrent des outils et techniques de rationalisation organisationnelle : budgétisation, planification, contrôle financier, développement organisationnel. La planification mérite un examen particulier, compte tenu de la place importante qu'elle a revêtue dans les stratégies de changement administratif.

III.2. Planification du développement et rationalisation administrative

La planification désigne un ensemble cohérent d'objectifs et de moyens basé sur un inventaire méthodique des potentialités du pays, tenant compte des contraintes techniques et sociales existantes et ordonné à la réalisation au moindre coût des buts généraux (indépendance économique, croissance des revenus, satisfaction des besoins fondamentaux, réduction des déséquilibres sociaux et géographiques, promotion culturelle, etc.) fixés par les responsables politiques (Winter 1975, 236). Idéalement, un plan traduit de manière technique et cohérente des choix politiques concernant une vision sociétale; il détermine dans l'intervalle d'une période donnée (en général 5 ans) des ordres de priorité, réalise des « choix intertemporels, intersectoriels et interrégionaux en prenant en compte les structures actuelles, les tendances lourdes lointaines et récentes et les possibilités financières, mais également humaines, et en choisissant un certain nombre d'instruments et de moyens permettant d'atteindre ces objectifs » (Hugon et Sidrie 1987, 412-413). Enfin, les plans sont liés aux caractéristiques socioéconomiques, politiques et institutionnelles de l'État planificateur. Leur conception et leur mise en œuvre sont liées à la vision stratégique des peuples, dépendent de leurs ressources et capacités d'action, sont encadrées par des dispositifs institutionnels variables (Badouin 1965).

privée, à ne pas favoriser leurs intérêts personnels au détriment de leur devoir public (Evans 1995 ; Evans et Rauch 1999).

En Afrique, les premiers plans remontent à la période coloniale. Stratégies s'inscrivant dans les politiques de mise en valeur des territoires coloniaux, des exemples de planification peuvent être observés au Ghana et en Tanzanie avant la seconde guerre mondiale, pour les colonies anglaises, et en Algérie française, à partir de 1958 (Citons par exemple le Plan de Constantine : Rungis 1961). Mais, c'est après les indépendances que la pratique se généralise véritablement sur le continent. Les plans représentent l'instrument principal d'atteinte des objectifs du développement des nouveaux Etats postcoloniaux. Ils suscitent un engouement considérable chez les dirigeants politiques, qui les adoptent par mimétisme, influencés par le succès de diverses expériences internationales observés à travers le monde (URSS, France (Plan Monet), Hollande, Grande Bretagne : Jacquemot 1984, 246-247). Albert Waterson le souligne de manière ironique dans une étude sur la planification du développement en Afrique, en relevant qu'à cette période, le plan national « a rejoint l'hymne et le drapeau au rang des symboles de la souveraineté et du modernisme » (1965, 250-251).

Très vite, la qualité de l'appareil administratif se révèle un aspect indispensable à la mise en œuvre des plans. Lors de l'élaboration des premiers plans, une des principales questions posées est de savoir si les services administratifs sont suffisamment compétents pour assurer la réalisation des plans. Cette préoccupation ressort notamment des multiples sessions de concertation autour des enjeux du développement de l'Afrique organisées au tout début des indépendances sous l'égide des Nations-Unies, et réunissant des États Africains, les partenaires occidentaux au développement, généralement anciennes puissances coloniales, et les experts internationaux (Langrod 1972).

Si la toute première rencontre de ce type, organisée en 1962, pose la problématique de l'expertise administrative nationale et la rationalisation administrative comme composantes indispensables

de la dynamique de développement et de modernisation, les suivantes, qui ont lieu quelques années plus tard, s'appuient sur les premières expériences de planification et mettent de l'avant l'idée d'une nécessaire réforme des structures administratives africaines, afin de les ériger au niveau des standards de rationalité et d'organisation moderne, et d'améliorer leur efficacité dans la mise en œuvre des plans de développement (Nations-Unies 1966 ; 1967 ; 1968 ; 1972). La réforme administrative apparaît alors comme une technique et une modalité spécifique d'action comportant son propre schéma et sa propre logique d'opérationnalisation. Bien que participant du mouvement général de rationalisation de la société et de l'action publique, elle se constitue, dès la fin de la décennie 1960, comme une politique spécifique de rationalisation. La formalisation et l'autonomisation d'un champ de la réforme administrative deviennent des options indissociables de la planification du développement.

Au total, six plans quinquennaux sont mis en place au Cameroun⁶⁵. L'encadrement institutionnel des plans est défini par la Constitution d'octobre 1961, qui octroie au Président de la République et à l'Assemblée Nationale les pouvoirs de régulation et d'orientation de la planification et du développement au Cameroun (Ndongko 1975, 108). Lorsque le pays passe du fédéralisme à la Réunification en 1972, cette responsabilité est exercée de manière unilatérale par le chef de l'Etat, devenu le pôle unique de pouvoir. Diverses institutions sont également créées pour l'accompagnement et la mise en œuvre des plans. Entre 1960 et 1968, nous pouvons citer, pour les plus importantes, le Ministère Fédéral de la Planification et du Développement Territorial, le Ministère Fédéral des Finances, les Conseils Régionaux de développement (établis dans chaque

⁶⁵ Le premier entre 1960-1965; le second entre 1966-1971; le troisième entre 1971-1976; le quatrième, entre 1976-1981; le cinquième, entre 1981-19986; et le sixième, entre 1986-1991. Le sixième plan est brutalement interrompu par la crise économique en 1987, et le début des PAS en 1988. Voir Vivekananda 1989.

province), le Conseil Economique et Social Fédéral, la Société Nationale d'Investissement, la Banque Camerounaise de Développement (Ndongko, *ibid.*, 109-114).

Ardent défenseur de la planification qu'il considère comme une nécessité, le Président Ahidjo soutient que les plans ne sont pas une exclusivité camerounaise, car ils sont conformes à l'évolution du monde : « le 20^e siècle se trouve être le siècle de la planification »⁶⁶. Cependant, selon lui, un des obstacles au succès de la planification au Cameroun, réside dans la carence de cadres administratifs et techniques compétents, et de manière générale, dans les carences du système administratif. C'est dans ce sens que dans un discours prononcé en 1963, il souligne que « (...) l'une des difficultés essentielles de l'exécution d'un plan de développement aussi parfait soit-il réside dans l'inadaptation aux objectifs et ambitions proclamées des rouages-administratifs chargés de la réalisation concrète de ce plan. »⁶⁷

Cette constatation est faite pendant la période de mise en œuvre du premier plan (1961-1965), au cours de laquelle se sont révélés divers problèmes d'ordre technique et administratif du fait des défaillances de l'appareil administratif. Elle aboutit à la circulaire présidentielle 2/CAB du 26 janvier 1965 (directives pour la préparation du deuxième plan) qui invite les planificateurs à observer, premièrement, une politique d'austérité budgétaire en affectant en priorité les ressources aux investissements productifs et en limitant les charges de fonctionnement ; et, deuxièmement, à renforcer l'efficacité des structures administratives.

L'idée de la nécessité de la rationalisation des structures administratives comme condition d'atteinte des objectifs de développement se précise avec le deuxième plan quinquennal (1966-

⁶⁶ Discours devant le Council of Foreign Relations, New York, 20 octobre 1967.

⁶⁷ Discours prononcé lors de l'installation du comité technique pour le développement, 1963.

1971). Le Cameroun a choisi la voie d'une économie « planifiée libérale » dans laquelle l'Etat est le moteur essentiel du développement. Dans cette optique,

« (...) l'exécution du plan dépend dans une large mesure de la capacité du secteur public. Celui-ci doit donc être adapté aux méthodes, aux moyens, aux besoins et aux nécessités du développement planifié, non pas par l'accroissement continu des effectifs et la création de nouveaux services, mais par l'organisation, la modernisation, la productivité » (1966-1971). De même, peut-on y lire, « (...) la planification doit couvrir l'ensemble des objectifs du développement et les moyens d'atteindre ces objectifs parmi lesquels les mesures susceptibles de modifier le comportement des agents économiques et les réformes de structures ne sont pas les moins importantes ... » (circulaire présidentielle 2/CAB du 26 janvier 1965).

Le troisième plan quinquennal vient conforter ce mouvement en traitant explicitement de la nécessité de la prise en charge organisée des efforts et des solutions de rationalisation et d'amélioration des capacités administratives de l'Etat Camerounais, autrement dit de la formalisation et de l'institutionnalisation d'un champ de réforme administrative qui est décrite comme un élément central de la stratégie du développement. Le plan définit également le référentiel de la réforme administrative au Cameroun (le modèle de l'Organisation et Méthodes) et son cadre organique. Ce document peut, par conséquent être considéré comme le texte fondateur de l'apparition d'un champ formel de la réforme administrative au Cameroun, en 1969.

IV. Émergence d'un champ formel de la réforme administrative au Cameroun

Au fil de la mise en œuvre des premiers plans quinquennaux, il apparaît aux autorités politiques camerounaises que le développement doit être conçu et abordé comme un phénomène global requérant une stratégie tout aussi globale, car « chaque action, chaque résultat économique se prolonge et est conditionné par tout l'environnement politique, économique, technique social, démographique, et culturel » (Nations-Unies 1967b). Ainsi, selon Cremoux, l'analyse des efforts de développement menée au cours des premières années après les indépendances permet de réaliser que le développement est avant tout une « méthode et une technique d'organisation de

l'économie permettant, dans un cadre de rapports sociaux déterminés, l'emploi optimal des ressources disponibles en vue de réaliser des objectifs définis comme étant le développement » (1970 : 8). D'où la nécessité de repenser ou d'ajuster la logique opérationnelle des plans de développement, en y accordant, notamment, davantage d'importance aux modalités d'action et à l'efficacité des structures chargées de l'atteinte concrète des objectifs fixés au niveau macro-politique, les administrations publiques.

L'idée de la réforme administrative, qui devient une composante indissociable de la conception et de la mise en œuvre des stratégies de développement, émerge comme technique spécifique et méthodique de rationalisation de l'administration, par le recours à un répertoire inspiré des théories classiques de l'administration publique : le modèle de l'Organisation et Méthodes (MOM). L'institutionnalisation et la formalisation de la réforme administrative au Cameroun s'inscrivent donc dans la lancée du processus de bureaucratisation engagé au début des indépendances. Avant d'en examiner la manifestation concrète, il convient de présenter les caractéristiques et l'origine du MOM.

IV.1. Les premières expérimentations du management en Afrique : le modèle Organisation et Méthodes ou la « rationalité de l'atelier » dans le service public

Conçu dans une pure logique taylorienne de parcellisation des tâches et de régulation par la hiérarchie d'une part, de standardisation de la production dans la logique fordique du travail à la chaîne, d'autre part (Ngouo 2008 ; 2012), le MOM est, à l'origine, issu du secteur privé. Il naît premièrement du besoin d'accroître la production des ateliers. Pour atteindre ce résultat, l'organisation met sur pied un système d'analyse des phénomènes défectueux des plus variés (Baratin 1971) confié à un « bureau d'études ». Chez Taylor, le bureau d'études est l'instance chargée de mesurer de manière objective et scientifique le temps de travail de chaque employé

de manière à en déterminer l'impact sur sa production individuelle, mais aussi sur la production générale de l'entreprise. Toutefois, c'est davantage grâce aux travaux d'Henri Fayol que les méthodes de l'Organisation Scientifique du travail (OST) sont généralisées à tout type d'organisation, et notamment aux administrations publiques. Dans son œuvre classique, *Administration industrielle et générale* (année), Fayol met en exergue l'importance de la fonction administrative dans une organisation (M. G., 1961 : 440). Les techniques de l'Organisation et Méthodes sont alors systématisées dans le secteur privé, où elles sont utilisées contre les blocages et les goulots d'étranglement qui freinent les circuits administratifs indispensables à la production industrielle.

Pendant la première guerre mondiale, confrontés à la gestion d'une économie de guerre, les dirigeants politiques découvrent les théories de l'organisation et du management. La masse des dégâts matériels et des victimes, la modernisation des techniques de combat, l'explosion de la production industrielle pour soutenir notamment l'effort de guerre amènent les décideurs à emprunter des méthodes de management inspirées de Taylor et de Fayol. La notion anglo-saxonne de « human efficiency » devient un enjeu central de productivité, et un thème majeur des recherches financées par les autorités publiques.

En Grande Bretagne par exemple, on réduit de deux heures la journée de travail des ouvriers, ce qui entraîne une augmentation de la productivité (Girard⁶⁸). Après la guerre, les théories et les outils de management mis au point et appliqués par les ingénieurs dans les usines connaissent une forte popularité chez les décideurs politiques et les hauts fonctionnaires. La théorie générale de l'administration de Fayol, en particulier, fait autorité. Ses travaux dans les manufactures de tabac sont constamment cités et servent à la conception de projets administratifs (Girard *ibid*).

⁶⁸ Girard B., *Histoire des théories du management en France du début de la révolution industrielle au lendemain de la Première Guerre mondiale*, ouvrage non publié et disponible sur <http://www.bernardgirard.com>.

C'est dans ce contexte que le MOM, qui fait la synthèse des principes tayloriens et fayoliens, est introduit dans l'administration publique. Il faut toutefois attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour en voir l'application systématisée dans les secteurs publics d'Etats occidentaux (Belgique, Canada, France, Grande Bretagne, Hollande, Norvège, Suisse : Théron 1950 ; Simpson 1951 ; Jackson 1952 ; M.G 1961).

En résumé, le MOM assure la traduction de l'OST dans le service public (Satet 1949). Il offre à l'administrateur une panoplie de principes, de techniques, d'outils et d'instruments visant à organiser, de la manière la plus rationnelle possible, le travail administratif. De même, une importance capitale est accordée au respect des procédures, et à la gestion du matériel. La méthode de travail est systématique, rigoureuse, rationnelle. Les tâches à faire sont définies de manière stricte, et un ordre de priorité linéaire leur est attribué (SCOM 1973). En outre, une attention permanente est portée aux ressources administratives, notamment à l'équipement matériel et au personnel. Leur exploitation répond également à un schéma d'optimalisation mécanique. Enfin, la mécanisation des bureaux vise à accroître le rendement du personnel, en améliorant son efficacité, sa vitesse d'exécution, et sa répartition (Gardellini 1948 ; Gaudriault 1948 ; Lejus 1950 ; Chancel 1958 ; Chassaing 1958 ; Percier et Magloire 1971).

En Afrique, le MOM est importé dans le cadre des stratégies de développement. Il est considéré comme une méthode d'analyse systématique et de rationalisation de la structure organisationnelle de l'État ; et une technique cohérente de réforme administrative. Notamment, il permet :

- « 1) De connaître, grâce à ses techniques d'observation et d'analyse, la totalité des constituants d'un système administratif (environnement, structures, fonctions, répartition des tâches, méthodes, procédures de travail, équipement, implantation, problèmes du personnel, plans de formation nécessaires, etc.) ;
- 2) de repenser le problème dans un cadre logique grâce à une méthode de représentation qui rend intelligible les problèmes complexes ;

3) de définir un système plus rationnel grâce à sa méthode de travail et de le mettre en place. » (Nations-unies 1967b).

Dans ce sens, se référant à l'expérience africaine, Adu A., définit le MOM comme un outil de management et

«a technique concerned with the definition of objectives of government, or in a limited field, of the assignment allotted to a department, in clear terms which are readily understood, and devising the machinery and procedures designed to carry through these objectives with efficiency, avoiding waste, duplications, gaps, overlapping responsibilities and delays ». (1965, 162)

Les bureaux d'études, ou « bureaux OM », apparaissent, quant à eux, comme l'organe fondamental du système de rationalisation et d'organisation scientifique du travail administratif.

Leur mission est de :

« procéder à l'étude détaillée et à l'analyse de toutes les fonctions remplies par une unité administrative donnée. Ils déterminent, en fonction de règles normalisées, le temps et les spécialisations nécessaires à chaque opération, les conditions d'établissement et d'acheminement des documents, l'articulation des cellules administratives en rapport avec leurs compétences respectives. Ils fournissent à l'autorité dont ils dépendent les conclusions et propositions qui découlent de leurs recherches, tant sur le plan de l'organisation interne des bureaux que sur celui de la simplification des méthodes et procédures. » (Nations-Unies 1967c)

Il est facile de repérer l'empreinte du taylorisme, et de la « rationalité de l'atelier » dans l'application préconisée des principes du MOM en Afrique dont l'expérimentation, à travers les réformes administratives, représente le premier moment véritable de rencontre des sociétés africaines avec les théories du management.

IV.2. Le MOM au Cameroun

L'adoption du MOM comme référentiel de la réforme administrative au Cameroun, est à lire à travers un ensemble d'évènements, de mécanismes, qui consacrent la réforme comme institution spécifique de la prise en charge par l'Etat des problèmes administratifs. Nous en distinguerons les principes de base, la mise en œuvre, et les implications historiques.

IV.2.1. L'introduction du MOM au Cameroun

Nous avons déjà souligné le discours et la circulaire présidentiels de 1963 et 1965 qui mettent en exergue la nécessité de renforcer l'efficacité des administrations publiques, par l'adoption d'un cadre rationnel d'action. Ce référentiel est construit à partir d'orientations prises à l'issue d'un ensemble de rencontres internationales sur l'administration publique.

Il s'agit principalement des rencontres⁶⁹ : d'Addis Abeba en 1962 (2-12 octobre), 1964 (18-29 mai) et 1968 (20-28 juin et 14-27 novembre), de Nairobi en 1965 (9-23 février), de Yaoundé en 1966 (7-15 novembre) et 1968, de Ouagadougou en 1966 (23 novembre-3 décembre), d'Achimota au Ghana en 1967 (19-30 juin). Le sommet de Yaoundé de 1966 est un cycle d'information sur l'Organisation et Méthodes sous le thème : « L'organisation, l'administration publique et le développement ». La rencontre confirme les diagnostics des précédents événements, à savoir l'inadaptation des structures administratives aux exigences du développement, l'absence de méthodes systématiques de changement administratif, et la nécessité d'une administration rationnelle et efficace pour mener à bien le processus de développement (Fourré 1968). Enfin, pour donner suite à cette dynamique, les autorités camerounaises organisent en 1968, le premier stage de présélection et de sensibilisation à l'OM. Le séminaire, qui se tient à l'ENAM de Yaoundé, accueille une quarantaine de haut-fonctionnaires.

Le séminaire a une répercussion immédiate au Cameroun, car il mène à la création d'un organisme spécialement dédié à la réforme administrative et à l'utilisation systématique des techniques OM dans l'administration publique camerounaise : le Service Central Organisation et

⁶⁹ Ces rencontres sont organisées par la section d'administration publique de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. Elles réunissent hauts-fonctionnaires africains et européens, experts internationaux et coopérants techniques bilatéraux, décideurs politiques.

Méthodes (SCOM)⁷⁰. Avant la création du SCOM, la charge de la rationalisation et de l'organisation systématique de l'appareil administratif était expressément confiée à deux ministères : le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, chargé de l'élaboration et de l'exécution sur le territoire du plan de développement sous l'angle de l'organisation administrative, et l'Inspection Générale de l'Etat, chargée du contrôle supérieur des services publics sous l'angle administratif et financier (Sikombe 2013, 283).

Le SCOM est placé sous l'autorité du Ministre-Adjoint Délégué à la Fonction Publique Fédérale. Selon le décret no 69/DP/45 du 5 février 1969 portant création du Service Central Organisation et Méthodes, les missions du Service sont les suivantes :

- Réalisation d'études portant sur les problèmes d'organisation ou destinées à l'amélioration du fonctionnement des services par l'application des méthodes d'organisation rationnelle du travail.
- Animation, coordination et contrôle des études conduites par les fonctionnaires chargés des questions d'organisation et de méthodes dans les autres ministères.
- Organisation et animation des cycles d'information et de formation aux méthodes et technique d'organisation.
- Organisation des séminaires de recyclage (Onana 1976).

De même, le décret précise les domaines d'intervention principaux du SCOM. Il s'agit de : l'organisation administrative ; le fonctionnement, les méthodes et procédures administratives ;

⁷⁰ Le Directeur du SCOM est Monsieur Atangana Fuda Christophe. Ecarté en 1974, pour quelques mois, en raison d'un conflit avec le Secrétaire Général, il est remplacé par M. Evina Malassé. Il est rappelé en août 1975 après la mise en disponibilité de M. Evina.

les problèmes de gestion, notamment relatifs aux coûts et rendement ; la programmation des services administratifs ; les archives et imprimés ; l'évaluation des besoins en matériel.

En bref, le SCOM a pour tâche la rationalisation du travail administratif par l'introduction et l'utilisation des techniques modernes de gestion et de fonctionnement, en l'occurrence les techniques d'Organisation et Méthodes. Au sens du IIIe Plan quinquennal, il est attendu du Service la production « d'organigrammes clairs et connus de tous, la simplification des circuits administratifs, la définition des responsabilités, l'analyse du coût de fonctionnement des grandes administrations afin d'en améliorer constamment le fonctionnement » (IIIe Plan quinquennal, p. 134). De même, le SCOM est un service transversal à l'appareil étatique⁷¹, doté d'une structuration interne, d'un personnel et d'un cadre normatif propres. Les Bureaux de Méthodes (BM ou BOM) sont hors hiérarchie. Le Service vise à l'intégration et à la cohésion du travail gouvernemental à un titre technique ; il préconise l'utilisation de techniques et de méthodes analogues de travail à tous les ministères et organisations publiques. En particulier, sont introduites dans les structures publiques camerounaises les principes et outils de la Simplification du travail (SDT). Pilier de l'OM, la SDT désigne une technique d'étude du travail qui consiste à enregistrer, à analyser et à examiner de façon critique et systématique les méthodes d'un travail, puis à mettre au point et à faire appliquer des méthodes d'exécution plus commodes et plus efficaces. Dans une unité administrative, la Simplification du Travail se fixe pour but d'accroître l'efficacité du travail grâce à une meilleure utilisation du personnel, des matériels, de la place et du temps (SCOM 1971). L'objectif est de réduire les coûts du travail administratif en permettant à l'État de dégager des ressources qu'il pourra investir dans d'autres secteurs.

⁷¹ Le décret No 72/281 du 8 juin 1972 portant organisation du Gouvernement de la République Unie du Cameroun précise cette orientation en définissant le SCOM comme un service interministériel dont le Ministre de la Fonction Publique assure la tutelle. Le paragraphe 5 de l'article 5 de ce même texte invite tous les secrétaires généraux de tous les ministères à établir « des rapports directs avec le Service Central Organisation et Méthodes ».

Dans cet ordre, le rôle de l'Organisateur ou du Conseiller en Organisation apparaît crucial. Technicien du travail administratif, sa fonction et son activité dans l'administration sont similaires à celles de l'ingénieur de méthodes telles que définies par Taylor (1911). Charles Onana, ministre-délégué à l'Inspection Générale de l'Etat et à la Réforme administrative, dans une allocution donnée à un séminaire OM, nous en offre une bonne description :

« L'Organisateur met à votre disposition le temps requis pour étudier de près les problèmes que vos services ont à affronter, mais qu'ils ne peuvent résoudre eux-mêmes, absorbés qu'ils sont par leurs tâches journalières ; (...) il vous apporte une connaissance spécialisée de certaines techniques administratives ainsi qu'une prise de connaissance détaillée des activités connexes dans l'ensemble de l'organisation administrative. (...) Les services de l'organisateur permettent à l'Administration de devenir beaucoup plus efficace tout en réalisant d'énormes économies budgétaires et immédiates, sans compter l'allègement des charges de travail à tous les niveaux et l'optimisation des conditions psychologiques et sociales de travail » (1976).

Les missions du SCOM sont précisées par la circulaire présidentielle no 19/ CAB/PR du 02 octobre 1969 et par le décret no 69/DF/511 du 26 novembre 1969 portant organisation des services placés sous l'autorité du Ministre-Adjoint Délégué à la Fonction Publique Fédérale (art. 13). Un cadre de mise en œuvre est notamment articulé. Au final, l'expérimentation du MOM au Cameroun se limite en grande partie à l'apprentissage et l'application des méthodes de SDT, qui forment la majeure partie de l'offre de formation en OM donnée aux fonctionnaires camerounais. Le sens de la réforme est concentré sur la gestion rationnelle des ressources, donc des moyens, de l'administration.

IV.2.2. L'institutionnalisation du SCOM au Cameroun

Premièrement, les textes de loi cités viennent préciser et circonscrire le périmètre d'activités du SCOM. Il en ressort notamment que le SCOM est concerné principalement par les aspects formels et matériels du travail administratif. Le « fond » de la gestion des services demeure le domaine exclusif des responsables et des agents y affectés. Dans ce sens, Onana souligne que :

« le SCOM n'est qu'un conseiller appelé à aider les services administratifs, à assumer, avec des moyens simples, mais efficaces, les fonctions qui leur sont assignées » (ibid., 11).

Ainsi, les missions du Service sont précisées. Elles sont au nombre de trois :

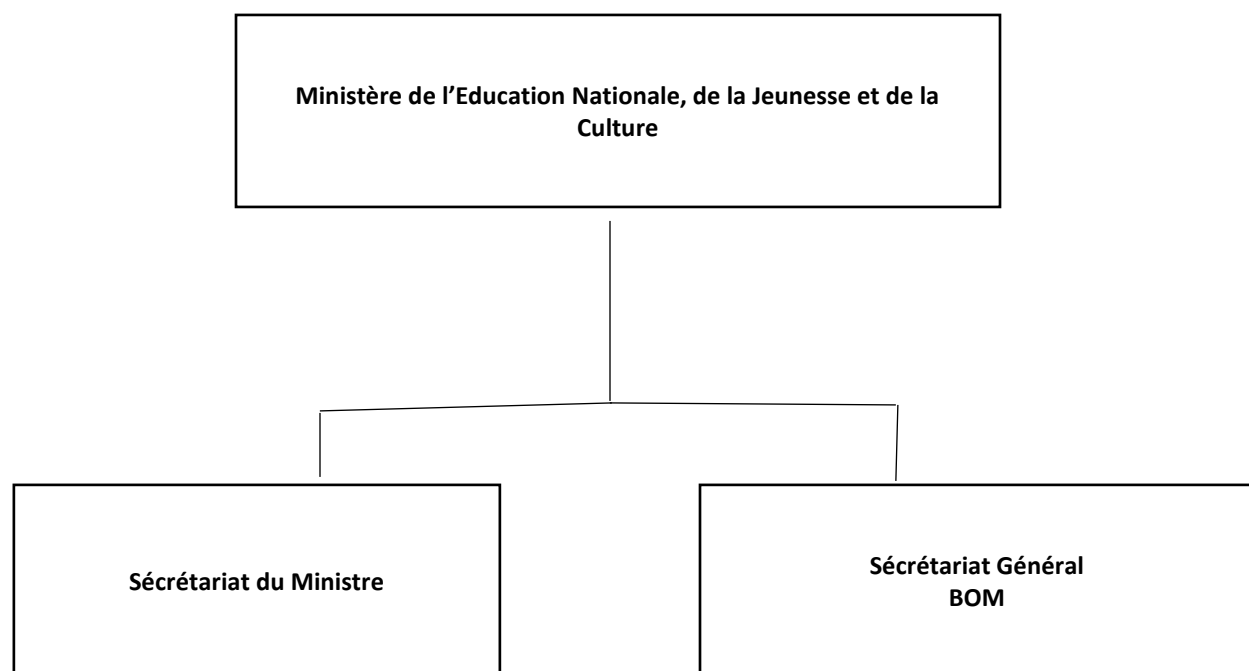
- *Missions d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services* : il s'agit d'étudier de façon détaillée l'ensemble des fonctions remplies par une unité administrative ; puis, en fonction de règles normalisées, le temps et les spécialisations nécessaires à chaque opération, les conditions d'établissement et d'acheminement des documents, l'articulation des cellules administratives en rapport avec leurs compétences respectives ;
- *Missions d'étude sur l'équipement des services* : il est question d'étudier l'équipement des services sur le plan de l'utilisation et de la rationalisation du matériel mis à la disposition des bureaux d'une part, et d'autre part, d'examiner des imprimés en vue d'une uniformisation et d'une simplification du travail administratif ;
- *Mission d'information et de formation* : le SCOM assure la formation, par le biais de stages et de séminaires, de fonctionnaires de différentes catégories, selon les besoins exprimés. Il initie les agents publics aux méthodes nouvelles d'organisation, en sollicitant au besoin des spécialistes internationaux (Onana, ibid., 7-8).

Enfin, un cadre d'organisation du SCOM est défini. Deux actions majeures sont observées.

Premièrement, des antennes du SCOM, des BOM, sont créées dans tous les ministères. Les BOM

sont placées au sommet de la hiérarchie administrative, et logés au Secrétariat Général. La figure suivante donne un aperçu de la position des BOM au sein des ministères camerounais.

Figure 1 : position d'un BOM au sein d'un Ministère



Source : Atangana 1969, 23.

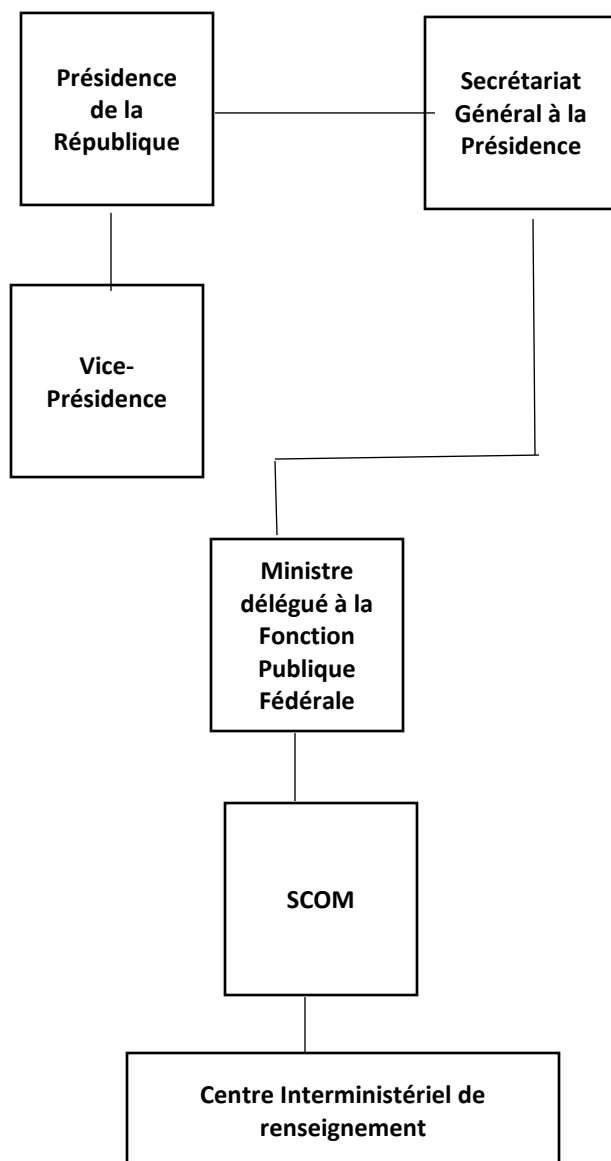
Il importe de rappeler que bien que situés à un niveau hiérarchique précis, les BOM ne sont pas « encastrés » organiquement dans un ministère. Les BOM sont sous l'exclusive direction du SCOM auquel ils livrent leurs rapports, et où ils puisent des ressources, notamment documentaires (Atangana 1969, 25). Cette isolation, et cette dualité de fonctionnement entraînent d'importants problèmes de coordination, et nuisent à l'efficacité des Bureaux.

Notons cependant qu'il existe des cellules du SCOM dans chaque ministère. Les chargés de ces cellules (créés par l'article 12 du Décret no 69/DF/5II du 26 Novembre 1969) ne sont pas rattachés au BOM. Ils servent simplement de courroie entre le BOM et le ministère. Cependant, ces correspondants ne sont pas formés en techniques d'organisation. Ils possèdent par conséquent un impact limité sur l'enjeu de coordination évoqué (Atangana, *ibid.*, 27).

La deuxième action importante prise est la création d'un Centre Interministériel de Renseignement Administratif (CIRA)⁷². Le CIRA a pour but de renseigner sur l'organisation des services des ministères, d'orienter les administrés vers les bureaux à même de répondre à leurs attentes, d'informer et de renseigner pour toute question jugée utile à l'administration. Le Centre représente une véritable innovation dans le paysage administratif camerounais. En effet, avant-gardistes, les activités menées dans le cadre de sa fonction de « relations publiques » seront ressuscitées des décennies plus tard dans le contexte des opérations de réinvention du rapport citoyen-consommateur-administration, menées par les réformes néomanagériales (Piron 2003). Au nombre de ces activités, figurent notamment : les consultations publiques, les sondages, les études de motivation et du courrier adressé par le public, les études des doléances, réclamations et des suggestions reçues, l'amélioration de l'accueil dans les structures administratives, la simplification des formalités administratives, l'amélioration des relations de guichet, l'institutionnalisation des rapports avec le public, la publication de brochures (Atangana, *ibid.*, 40-51). La figure suivante illustre la position du CIRA dans le paysage institutionnel camerounais.

⁷² Le chef du CIRA est Madame Chumfong, née Galega Emy.

Figure 2 : Organigramme du SCOM et services liés (République Fédérale du Cameroun)



Source : Atangana 1969, 33.

Enfin, pour terminer la présentation de la dynamique d'institution de la réforme administrative au Cameroun au cours des deux premières décennies de l'indépendance, notons la création d'organes à caractère consultatif chargés de la coordination générale des acteurs impliqués dans la réforme administrative : le Comité Consultatif d'organisation et méthodes créé par le décret no 73/298 du 16 juin 1973 et le Comité National de la Réforme Administrative (CNRA), créé par le décret no 361 du 24 août 1978. Ces comités demeurent toutefois sans effectivité réelle, car ne se réunissant presque jamais. Par conséquent, les tâches d'impulsion et de coordination entre les services et bureaux OM et les autres services ministériels sont laissés à la charge des responsables de ces différents services.

IV.2.3. La formalisation de la réforme administrative au Cameroun : crise spéculaire

Les modalités de sélection et d'adoption des modèles de changement administratif au Cameroun pendant la première séquence de l'étude, outre qu'elles deviennent une pratique systématique au cours des décennies qui suivent, offrent un cadre idoine à l'illustration des réflexions menées par Michel Foucault sur les « techniques et arts de soi » (1969 ; 1982 ; 1983 ; 1984). En effet, comme il a été relevé, l'échec des tentatives de professionnalisation, l'installation de la corruption, du népotisme, l'inefficience organisationnelle, l'expansion incessante couplée aux coûts importants, font de l'administration, au final, plus un obstacle pour le développement qu'un atout stratégique. La conscience de certains dirigeants africains de ce fait, et les mesures qu'ils prennent à cet effet, peuvent être apparentées, à bien des égards, à ce « souci de soi »,

réalisation de la nécessité de se gouverner soi-même avant de (prétendre) gouverner les autres, (Foucault, 1983), et qu'a étudié Philippe Bezes dans certains travaux (2007 ; 2009).

Toutefois, bien que présente, cette préoccupation de l'art et des techniques de soi ne se traduit pas, comme en France, par la formalisation d'un champ épistémique qui assure le relai et la mise en discussion de ces questions auprès du public, des médias, de la communauté académique, des fonctionnaires, et des partenaires internationaux du développement. Les rares initiatives relevées dans ce sens, à l'instar des séminaires organisés au Cameroun ou dans de rares pays africains sont épisodiques, sans écho ni répercussions réels dans le débat public et académique⁷³.

Confrontés à la nécessité de discipline (de soi) et de la réforme administrative, les États africains se trouvent sans « discours sur soi » susceptible de les guider, c'est-à-dire, sans cadre conceptuel, idéologique, culturel, offrant une vision du monde inspirée de leur histoire, et adaptable à leur entreprise de construction institutionnelle. Autrement dit, ils expérimentent le « souci de soi » sans référent stable de ce qui constitue ce « soi ». Les essais de projet institutionnel fondés sur des bases « authentiquement » africaines, comme au Ghana avec Kwame Nkrumah ou en Guinée Bissau avec Amilcar Cabral, tous deux chantres du « socialisme révolutionnaire », se soldent par des échecs (Bernard 1965 ; Spero 1973). Par conséquent, les réactions observées sur le continent apparaissent pratiques dans l'ensemble, et convergentes. La modalité adoptée en matière de réforme administrative, reproduction par isomorphisme, évacue le coût (et les risques) de l'ingénierie institutionnelle. Dans leur majorité, les pays africains s'alignent sur la mode dominante qui fait de la rationalisation bureaucratique le paradigme de l'organisation administrative, et des préceptes wébériens, et techniques OM, le répertoire du changement.

⁷³Pendant la période couverte par la première configuration (1960-1981), la question de la réforme administrative est quasiment absente dans les journaux locaux. Il en est de même du thème de l'Organisation et méthodes.

Toutefois, il n'y a pas que des considérations pragmatiques derrière cette position. L'enjeu de la réforme est également un paramètre récurrent du jeu des acteurs.

Section 3. Configuration de la séquence : acteurs et paramètres du changement

Dans cette dernière section, il est question d'étudier les acteurs majeurs impliqués dans les processus de réforme qui traversent la première séquence. Dans un premier temps, nous nous intéressons aux acteurs politiques, puis le rôle des acteurs administratifs et des experts est examiné.

I. La dynamique politique

Avant d'étudier les acteurs politiques majeurs de la première séquence, il convient d'exposer quelques éléments de l'évolution du contexte politique après l'accès à l'indépendance, qui se révèlent structurants pour l'introduction des réformes.

I.1. La faveur du contexte

L'expérience camerounaise de la réforme administrative au cours des deux premières décennies après l'indépendance, est indissociable des mutations politiques, économiques et sociales qui traversent la jeune nation, modifiant les structures héritées de la colonisation. Etat unitaire de 1960 à octobre 1961, le Cameroun devient fédéral de 1962 à 1972, puis passe au statut de République unie en 1972, après le referendum du 20 mai de la même année (Eyinga 1978, 269). Ces mutations s'accompagnent d'orientations de développement politique et économique spécifiques, qui créent un terrain de facilitation ou de contrainte pour les réformes administratives.

Ainsi, pendant la première décennie qui suit l'indépendance, le secteur public camerounais apparaît prodigieusement complexe et lourd. Passant de deux gouvernements entre 1960 et 1961, il comprend quatre sous-ensembles à partir de 1962 : la Présidence et trois gouvernements (un

gouvernement fédéral, et deux gouvernements fédérés). La complexité des liaisons, la nécessité de constants arbitrages, les multiples implications politiques rendent toute réforme globale pratiquement impossible (Cremoux, 1970). Cependant, à la faveur de l'abolition du pluralisme, concrétisée par la création d'un parti unique (l'Union Nationale des populations Camerounaises : l'UNC) en septembre 1966, et de la réunification (en mai 1972), la centralité de la Présidence et du Chef de l'Etat prend de l'ampleur, et devient la marque distinctive du régime (Bouopda 2008, 160-202). L'UNC naît de la fusion et de la fédéralisation des partis politiques des Cameroun oriental et occidental. Le mouvement commence formellement le 22 mai 1966 par la fusion des formations dominantes des deux Cameroun : l'Union Camerounaise (l'UC) d'Ahmadou Ahidjo et le Kamerun National Democratic Party (KNDP) de John Ngu Foncha. Ensuite, le 11 juin 1966, le Cameroon Peoples National Convention (CNPC) de Chief Samuel Endeley et le Cameroon United Congress (CUC) de Salolon Tandeng Muna et E. T. Egbe, rejoignent la dynamique. Le Parti Démocrate Camerounais (PDC) d'André-Marie Mbida et le Parti Socialiste Camerounais (PSC) de Charles Okalla les suivent peu après. Enfin, pour parachever la fusion, tous ces partis annoncent leur propre dissolution officielle : le 7 août, le CUC commence ; suivi le 14 août par le KNDP, le 21 août par l'UC ; le 06 septembre par le PDC et le PSC. Le 1^{er} septembre 1966, l'UNC émerge comme l'unique formation politique au Cameroun ; Ahidjo en est le chef incontesté (Bayart 1970, 696).

En ce qui concerne l'abolition du système fédéral, notons qu'elle permet la centralisation des institutions nationales et diminue les problèmes de coordination. Une stratégie nationale de réorganisation administrative apparaît dorénavant possible⁷⁴. Dans cet ordre, sur un plan

⁷⁴Dans leur étude comparative sur la réforme administrative, Pollitt et Bouckaert avancent un argument similaire sur la relation entre la décentralisation d'un régime politique, ou l'existence de plusieurs centres d'autorité, et la difficulté à y mener une réforme administrative (2011).

politique, l'attention accordée à la question administrative, et de manière générale, à l'économie et au développement, à la fin des années 1960, rentre en droite ligne de l'orientation stratégique de consolidation du pouvoir étatique, incarné et porté par le chef de l'Etat.

En effet, les premières années de son règne sont exclusivement consacrées à contenir et écraser toute opposition, et à mettre sur pied une administration entièrement vouée à la répression et au contrôle interne (Beti 1974 ; Mbembe 1990, 120 ; Pafing 1990). Les démarches de rationalisation et de professionnalisation décrites dans les sections précédentes participent de cette logique. L'enjeu consiste à s'assurer de la régulation et du contrôle de l'appareil étatique afin de permettre, en retour, le contrôle de la société par celle-ci ; autrement dit, à gouverner l'administration pour gouverner la société (Bezes 2009). Les préoccupations économiques apparaissent alors résiduelles.

A la fin des années 1960, le chef de l'Etat apparaît comme seul maître du jeu politique : l'opposition politique officielle n'existe plus depuis la création d'un parti unique en 1966, les quatre principales forces syndicales nationales fusionnent en une centrale unique qui devient l'annexe du parti au pouvoir l'UNC (Epée 2009), les derniers bastions de la résistance armée de l'UPC sont éradiqués (exécution d'Ernest Ouandjé en 1971) (Gaillard 1989, 9-68 ; Bouopda *ibid.*, 168-188). Les bases politiques et institutionnelles de la domination sont constituées. Reste à en consolider les bases sociales. S'il ne peut pas encore revendiquer une réelle légitimité, le chef de l'Etat possède dorénavant la latitude et la quiétude suffisantes pour réaliser sa vision politique. Des élections présidentielles sont organisées le 28 mars 1970, à l'issue desquelles, Ahmadou Ahidjo, candidat unique de l'UNC, le parti unique, sort plébiscité par un vote quasi unanime. Il prête serment à l'Assemblée le 8 mai 1970 (Kuoh 1991, 21). Dans son discours d'investiture, tout comme dans ceux de la campagne électorale, le chef de l'Etat rappelle sa

vision du développement, son projet de société, et la dynamique collective qui doit caractériser l'effort de développement. L'ensemble des institutions et des agents étatiques sont interpellés.

Ainsi en est-il, par exemple, de l'orientation du « développement autocentré », dernière grande politique de développement d'Ahmadou Ahidjo, inaugurée à Douala le 10 juin 1975, et dont le leitmotiv est l'émancipation politique et économique du Cameroun. Un accent particulier est mis, dans le programme de dynamisation du secteur parapublic de ce cadre, sur le renforcement des capacités des structures publiques (Mahop et Thomas 2009 ; Pokam 2013). Les III^e (1971-1975) et IV^e (1976-1981) plans quinquennaux qui couvrent cette période répercutent, au demeurant, cette préoccupation. Il y est fait explicitement mention du rôle et de l'importance de la réforme administrative comme condition nécessaire pour l'atteinte des objectifs de développement⁷⁵. Le mode et l'orientation de réforme y sont également précisés⁷⁶.

En somme, à la faveur des changements socio-politiques et institutionnels que connaît le Cameroun à partir de 1966, le chef de l'Etat apparaît de plus en plus comme l'unique maître de jeu. Il peut s'engager dans la mise en œuvre de sa vision du développement, et mener les réformes qui s'y rattachent. La réforme administrative apparaît ainsi comme une priorité récurrente du président camerounais.

1.2. Ahmadou Ahidjo : « champion » de la réforme administrative au Cameroun

Né le 24 août 1924 à Nassaro, près de Garoua, capitale de l'actuelle province du Nord, Ahmadou Ahidjo est le premier président de la République du Cameroun, fonction qu'il exerce pendant 25

⁷⁵Dans le IV^e plan par exemple, il est mentionné que l'objectif à atteindre au cours du plan est « la mise en place d'une Administration de développement, à savoir une administration qui permet de satisfaire, de façon optimale et au moindre coût, les besoins essentiels de la société et qui utilise les techniques modernes pour gérer de façon rationnelle les moyens humains, matériels et financiers mis à sa disposition » (voir présentation du IV^e Plan Quinquennal par Ahidjo 1976)).

⁷⁶ Rappelons ici que le MOM puise son référentiel du secteur privé; et à ce titre, il est davantage concerné par la « rationalité productive » de l'organisation. Les problèmes de gestion, de coûts et de rendement sont fondamentaux de l'approche.

ans, du 5 mai 1960 jusqu'au 4 novembre 1982, date de sa démission. Après avoir servi comme commis de poste pendant près de 5 ans, entre 1942 et 1945, il fait ses débuts en politique à l'ARCAM, où il est élu délégué en 1947. Il est de nouveau réélu en 1952, lorsque l'assemblée change de nom et devient l'ATCAM. En 1956, il est également élu délégué à l'Assemblée Nationale du Cameroun (ANCAM). En mai 1957, Ahidjo est nommé vice-Premier ministre au sein du cabinet du tout premier gouvernement camerounais dirigé par André-Marie Mbida, et occupe également le poste de ministre de l'intérieur. Suite à la démission d'André-Marie Mbida en février 1958, il devient Premier ministre. En mai 1960, il est élu Président de la République du Cameroun (Le Vine et Nye 1974, 3).

Nous ne présenterons, ni ne discuterons, le bilan d'Ahidjo dans ce travail. La tâche est largement accomplie dans la littérature (voir par exemple Kamga 1985 ; Eboua 1995 ; Gros 2003 ; Bouopda 2013). Contentons-nous spécifiquement de souligner la prépondérance du Chef de l'Etat dans la dynamique d'émergence d'un champ formel de la réforme administrative au Cameroun. Deux observations permettent de soutenir pareil argument. Premièrement, au niveau discursif, les tares de l'administration, et la nécessité de son amélioration constituent des points récurrents, sinon permanents, des discours du Président. Dès le début de son régime, Ahmadou Ahidjo n'a de cesse de prendre à partie l'administration publique et les fonctionnaires. Ainsi soutient-il dans son discours d'investiture :

« Pour que le pays se sente une âme nationale dont il soit fier, il a besoin de trois choses : un idéal dans lequel espérer, des institutions adaptées et enfin un gouvernement, une équipe d'hommes capables d'appliquer un programme cohérent à des réformes qui ne peuvent attendre » (Ministère de l'Information et du Tourisme, 1968, 21).

Pour le chef d'Etat, l'Administration constitue « en la personne de ses cadres, l'outil essentiel de l'action gouvernementale dans la bataille pour le développement » (Ahidjo 1968, 57). Les

attentes du Chef de l'Etat envers son administration et les fonctionnaires sont d'une part politiques (loyauté, responsabilité, adhésion « complète et active » aux orientations du gouvernement : Ahidjo, idem.), et, d'autre part, pragmatiques (efficacité, expertise technique, professionnalisme).

Le constat de l'échec des agents publics camerounais à répondre aux attentes énoncées, du moins en ce qui concerne l'efficacité, la probité, le professionnalisme, est relevé à de nombreuses reprises par Ahidjo, tout au long de son mandat au sommet de l'Etat. L'offensive rhétorique atteint son point culminant lors du 3^e congrès de l'UNC, dit « Congrès de la Maîtrise », qui se tient du 12 au 17 février 1980, à Bafoussam. C'est notamment à ce congrès que le chef de l'Etat, après avoir décrié à nouveau l'absentéisme, la gabegie, la corruption et autres signes de la « maladministration » camerounaise, lance les mots-d'ordre de la nouvelle politique du pays (« rigueur et moralisation »), dont va s'inspirer notamment le régime du futur gouvernement (Gaillard, *ibid.*, 55 ; Sindjoun 1996). Enfin, il arrive que le chef de l'Etat prenne personnellement la direction de l'orientation de la réforme administrative, et intervienne dans le fonctionnement régulier de structures administratives. La consultation d'une correspondance interne adressée par Ahidjo au Ministre des Finances quant à la gestion de la structure, et notamment aux problèmes des doubles paiements et de la mutation du personnel, permet de vérifier cette idée. Dans cette lettre (Réf. : M/L No B 2195 du 6 mars 1970), Ahmadou Ahidjo, après avoir souligné les défaillances du ministère dans les questions évoquées, décide l'extension des activités du SCOM à l'ensemble de la Direction de la Solde, lui confiant des tâches explicites de vérification.

La deuxième raison qui fait d'Ahidjo un « champion » de la réforme administrative pendant la durée de son règne est institutionnelle. Pendant cette période, nous apprend Gaillard, « le pouvoir législatif est réduit à une chambre d'enregistrement ; tout revenait à l'exécutif. Or, Ahidjo ne fut

pas seulement le chef de l'exécutif ; il fut le pouvoir exécutif » (ibid., 65). La centralité du chef de l'Etat dans un tel système a un impact fort sur la gouvernance étatique, dans la mesure où les décisions du chef, et les institutions qui lui sont rattachées possèdent une grande effectivité, et sont revêtues d'une légitimité quasi mystique. Dans la présentation du cadre d'analyse de cette thèse, nous avons avancé que la localisation (distance) hiérarchique de la réforme administrative a un impact sur son effectivité. Le rattachement du Ministère de la Fonction Publique et du SCOM aux administrations souveraines de la Présidence par Ahidjo, donne un coup de fouet à l'organisation, comme il est vu dans la sous-section suivante. Cette décision est d'autant plus marquante que sous le régime du successeur d'Ahmadou Ahidjo, Paul Biya, la réforme administrative est exclue du giron des administrations de la présidence, tout en demeurant une administration souveraine.

Enfin, comme indicateur supplémentaire de l'intérêt prononcé du chef de l'Etat camerounais pour la réforme administrative, notons la tenue à Yaoundé de nombreux séminaires et rencontres dédiées spécifiquement à cette question (1966, 1968, 1978), et la participation de hauts-fonctionnaires camerounais à des rencontres similaires organisées dans d'autres pays d'Afrique et aux Nations Unies dès le début des indépendances. Avant de passer à l'examen des autres acteurs majeurs de la séquence, relevons, à nouveau, l'ambivalence d'Ahmadou Ahidjo, ou du moins de sa politique de gestion administrative, qui prône la rationalité, le mérite et l'efficacité, tout en se construisant dans les faits sur la loyauté personnelle, l'arbitraire, le népotisme. La réforme administrative en ressort investie d'une dimension purement incantatoire, qualité dont elle aura du mal à se défaire au cours des décennies suivantes.

II. Experts et acteurs administratifs

Si la Présidence de la République est décisive dans l'impulsion des réformes, notons cependant que leur production concrète est le produit du jeu d'interactions entre les acteurs administratifs camerounais et européens, et les experts internationaux. Dans un premier temps, nous examinons les acteurs administratifs. Enfin, l'implication de l'expertise internationale est étudiée.

II.1. Dans les couloirs internes de la réforme

Tout d'abord, au niveau national, citons des acteurs centralistes qui détiennent la légitimité et l'autorité suffisantes pour enclencher des réformes, et dont le rôle, par conséquent, se révèle peu négligeable : le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire⁷⁷ et le Ministère de la Fonction Publique. La centralité du Ministère du Plan se comprend aisément dans ce contexte, car il a pour charge d'élaborer le Plan National de développement, dans lequel figurent les principales orientations et le rôle des structures publiques et parapubliques. Le Ministère de la Fonction publique, anciennement Ministère délégué à la Fonction Publique Fédérale⁷⁸ a, quant à lui, pour rôle de mettre en forme ces orientations et de les traduire en politiques et programmes de réforme à travers son organe dédié, le SCOM. Les responsables de ces structures servent d'interlocuteurs et de personne-ressource aux différents consultants internationaux qui sont mandatés au Cameroun⁷⁹.

En plus de ces acteurs centralistes, relevons l'implication d'autres catégories d'acteurs dans la structuration du champ de la réforme administrative au Cameroun pendant les premières années de sa formalisation. Tout d'abord, évoquons deux hauts responsables administratifs dont

⁷⁷ Le nom de ce ministère varie considérablement au fil des années, en fonction des orientations stratégiques nationales, et surtout des missions qui lui sont attribuées. L'économie nationale, en particulier, est un domaine dont la charge affecte constamment cette variation.

⁷⁸ À partir de 1975, date du rattachement du SCOM à l'IGE, l'IGERA devient l'acteur centraliste majeur de la réforme administrative au Cameroun, et reprend les prérogatives du Ministère de la Fonction Publique.

⁷⁹ Cette conclusion nous est inspirée par la lecture de correspondances et rapports de missions de R. Cremoux (1970) et Jacques Vidal (1975-1980).

l'implication s'est avérée capitale pour l'implantation et la consolidation du SCOM au Cameroun : Victor Ateba, Ministre adjoint délégué à la Fonction Publique, et André Valentini, conseiller technique du ministère délégué à la Présidence chargé de l'Administration Territoriale et de la Fonction Publique Fédérale.

Premièrement, en ce qui concerne Victor Ateba, la lecture d'un ensemble de correspondances tenues avec des hautes autorités administratives françaises, et le chef de l'Etat camerounais, entre 1967-1969, permet de constater l'engagement dont fait montre ce dernier dans la cause du SCOM. Par exemple, trouve-t-on trace d'une requête d'ouvrages destinés à constituer un fonds documentaire pour le SCOM du Cameroun, adressé par M. Ateba au SCOM de la France (Réf. 01753/MAD/FPF/LR du 23 décembre 1967). Dans une autre correspondance adressée à Ahmadou Ahidjo, M. Ateba entreprend un plaidoyer auprès du chef de l'Etat pour le maintien d'un stage en organisation et méthodes prévu à Yaoundé en octobre 1969 à Yaoundé, après le stage de présélection et sensibilisation de 1968. Ayant eu vent des réticences de la partie française, pour des raisons budgétaires, M. Ateba se fait fort d'attirer l'attention du président sur l'importance de capitaliser sur les acquis du précédent évènement, et d'intervenir auprès des autorités françaises afin de maintenir l'organisation du séminaire (lettre datant du 17-9-1969). Les deux initiatives connaissent un certain succès. Pour la première, ne pouvant assurer la production directe des ouvrages demandés, le SCOM français en transfère la requête aux Presses Universitaires de France (lettre du 16 janvier 1963), pour livraison. La deuxième entreprise porte également fruit car des experts sont détachés de la France (M. Mogenet et M. Visomblien), financés par l'Etat camerounais (sur les fonds du Ministère délégué à la Fonction publique fédérale (800.000F) ainsi que le préconisait Victor Ateba dans sa requête au chef de l'Etat : lettre No A69/a SG/PRF du 25 septembre 1969).

Quant à André Valentini, il s'illustre davantage dans la préparation, l'encadrement et l'organisation des stages et séminaires OM à la fin des années 1960. Né le 30 octobre 1921 à Tunis, il est engagé dans la résistance française (1944-1945), et commence sa carrière professionnelle au Ministère de l'Intérieur, puis occupe plusieurs postes de sous-préfet en France. Il devient conseiller technique de la Présidence de la République camerounaise entre 1966-1970 (Truffet et Valentini 2009 : 179). La lecture de correspondances entre M. Valentini et divers responsables administratifs français entre 1967-1969 permet de réaliser le rôle important de médiation qu'il a joué dans la création d'un SCOM, et dans l'organisation des premiers séminaires et stages OM au Cameroun.

Toujours au nombre des hauts responsables camerounais qui se sont révélés décisifs dans la diffusion de l'OM et l'institutionnalisation du SCOM au Cameroun, soulignons M. Onana Awana, Ministre délégué à l'Inspection Générale de l'Etat et à la Réforme Administrative (IGERA). Ne disposant pas de beaucoup de données sur son parcours personnel et ses actions, nous pouvons nous en tenir à quelques faits d'éclat, à l'instar d'une allocution donnée en 1976, à un séminaire OM organisé à Yaoundé. Par la teneur et la portée de son discours, qui présente l'historique du SCOM au Cameroun, et traduit les modalités d'appropriation et les implications du MOM pour les fonctionnaires et hauts-responsables administratifs camerounais, il s'impose comme un producteur de sens, et comme un artisan de la construction concrète de la réforme administrative au Cameroun.

Enfin, pour boucler l'analyse des acteurs administratifs locaux, notons le rôle de fonctionnaires, qui prennent des initiatives à titre individuel, effectuent des études et des réflexions dont les rapports inspirent des décisions qui conduisent à des changements importants dans l'organisation de la réforme administrative au Cameroun. Le cas le plus notable est celui de Charles-Jules

Ebélé, inspecteur d'État, dont nombre de rapports d'études menées sur le thème de la réforme de l'IGE conduisent, notamment, au rattachement du SCOM à cette dernière structure. A posteriori, l'engagement de l'inspecteur pourrait être analysé comme stratégique et instrumentaliste, en raison de la promotion qu'il obtient à la faveur de la réforme : il est promu à la direction de la nouvelle Division de la réforme administrative créée avec rang de chef de Division.

En effet, peu spécialisé au départ du fait de la non maîtrise des techniques et outils d'Organisation et Méthodes (OM) par la très grande majorité des fonctionnaires camerounais, et placé, en outre, sous l'autorité d'un Ministère délégué, n'ayant pas de statut plein⁸⁰, et n'appartenant pas au cercle des administrations de souveraineté rattachées directement aux services de la Présidence de la république, la légitimité et la portée exécutoire du SCOM apparaissent diluées, atténuées. En outre, les services et bureaux du SCOM disposent de faibles ressources, matérielles et humaines, pour mener à bien leurs activités. S'ajoutent à cela des problèmes de coordination interne (conflit autour de la tutelle du Service entre autorités hiérarchiques du Ministère de la Fonction Publique (Ministre et Secrétaire Général) et de collaboration avec les autres ministères (les services du SCOM ne sont requis que de manière résiduelle ou exceptionnelle).

En 1970, dans un rapport d'étude, Charles Jules Ebélé, recense les différentes lacunes initiales et, celles à venir, du SCOM, puis propose de rattacher le Service à l'Inspection Générale de l'Etat (IGE). Le rapport mène à un projet de décret. Puis, à la faveur de la réorganisation du gouvernement de 1975 (décret no 75/467 du 28 juin 1975 portant organisation du Gouvernement), le SCOM devient un des services rattachés à la Présidence sous l'autorité du Ministre Délégué à l'Inspection Générale de l'Etat et à la Réforme administrative (IGERA).

⁸⁰Ce statut « plein » est néanmoins atteint en 1970, année à laquelle est créé le Ministère de la Fonction Publique de la République Fédérale du Cameroun.

Ensuite, le 21 avril 1978, le SCOM change de nom, et devient la Division de la Réforme administrative (DRA) à la faveur du décret no 78/354 du 21 août 1978 portant organisation de l'Inspection Générale de l'Etat et de la Réforme Administrative (IGERA). Les missions générales de la DRA sont les mêmes que celles du SCOM, telles que définies par la circulaire présidentielle sus-citée du 2 octobre 1969. Elles sont par la suite précisées, et institutionnalisées par l'article 29 du décret mentionné plus haut du 21 août 1978.

Sans lui conférer ipso facto un mérite d'efficacité, notons cependant que le transfert de la réforme administrative à un niveau hiérarchique (plus) élevé impute une gradation symbolique au champ dont l'effectivité apparaît de plus en plus manifeste. En attestent les multiples stages d'initiation et de sensibilisation aux techniques d'OM organisés sous l'égide de la DRA (9 au total entre 1968 et 1979), les multiples chantiers de réforme initiés et exécutés par ses services⁸¹, la mention explicite de l'importance et de la situation organique de la réforme administrative dans les quatrième, cinquième et sixième plans quinquennaux de développement.

Il serait incomplet de fermer cette étude des acteurs administratifs en se cantonnant uniquement au niveau national. En effet, les responsables administratifs étudiés apparaissent en interaction permanente avec des responsables administratifs français, Peuvent être cités en particulier M. Dumoulin, chef de service du SCOM, M. Gaudriault, chef de service de la Coopération Technique-Sécritariat d'Etat aux Affaires Etrangères, et M. Dequecker, également chef de

⁸¹La consultation des rapports d'activités de la DRA pendant la période 1979-1984 permet de relever deux grands types de chantiers : d'une part, les réformes que nous appelons transversales et qui consistent à l'introduction dans l'administration publique camerounaise des techniques modernes de gestion et d'organisation (Gestion programmée, Méthodes PERT, Direction participative par objectifs, Rationalisation des choix budgétaires, Tableau de bord et Contrôle de gestion), et d'autre part, des réformes plus ciblées, portant sur des problèmes précis dans des organisations précises : réforme du circuit du courrier dans l'administration camerounaise ; recensement des entreprises publiques et parapubliques, élaboration du fichier des logements administratifs, études ponctuelles menées dans différents ministères et services déconcentrés.

service de la Coopération Technique-Sécritariat d'Etat aux Affaires Etrangères. Ces hauts-fonctionnaires ont assuré, entre autres, la coordination et le transfert d'experts OM au Cameroun.

II.2. L'expertise internationale et la réforme administrative au Cameroun entre 1960 et 1981

Enfin, terminons ce développement autour des acteurs en soulignant le rôle de l'expertise étrangère. Deux cadres distinctifs peuvent être relevés relativement à la participation des experts étrangers à l'émergence et à la formalisation du champ de la réforme administrative au Cameroun. Le premier cadre est l'assistance technique bilatérale offerte dans le contexte d'implantation du SCOM au Cameroun. Les experts actifs dans cet ordre, français pour la plupart⁸², relèvent de la coopération technique entre la France et le Cameroun (ils sont sous la supervision des Ministères français de la Coopération et de l'Économie et des Finances), ou de la coopération multilatérale. Les mêmes experts interviennent en général dans plusieurs pays africains pour la création de bureaux d'OM, sous le mandat de l'ONU.

Le deuxième cadre structurant de l'expertise étrangère au Cameroun en matière de réforme administrative, pour la période définie, relève de projets d'assistance technique multilatérale financés par les Organisations internationales, et visant au renforcement des capacités des organes de réforme. Soulignons à cet égard la contribution centrale du Programme d'administration publique des NU, qui a joué un rôle important dans la construction institutionnelle et la réforme administrative en Afrique après les indépendances.

Approuvé par l'Assemblée Générale de 1953, le Programme est structuré autour de trois activités principales : l'assistance technique, la création de centres nationaux ou régionaux de formation

⁸² Citons notamment : Patrick Vidal, Henri Baratin, Mogenest, R. Cremoux, Alain Villard.

en administration publique, l'organisation d'une grande variété d'ateliers, de séminaires et la publication de documents d'expertise à l'intention des Etats membres. En 1974, la gestion des finances publiques (signe des temps) devient une composante additionnelle (Département des affaires économiques 2008). C'est notamment au cours de ces ateliers et séminaires, auxquels prennent part des hauts fonctionnaires, des ministres de la fonction publique, des experts, africains, européens, que sont discutées les questions relatives aux problèmes administratifs, que sont partagées les normes et techniques sur l'organisation administrative, que se construit un référentiel commun du changement administratif. Il n'est pas exagéré de parler ici de construction de véritables réseaux d'action publique (Dowding 1995 ; Le Galès et Thatcher 1999), voire même de coalition d'acteurs (Sabatier et Jenken-Smith 1999 ; Sabatier et Schlager 2000). Même si dans cette dernière référence, les croyances fondamentales apparaissent très fluctuantes au cours des décennies à venir.

De même, citons également un projet conclu sous l'égide du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), signé le 29 janvier 1979, et s'inscrivant dans le contexte général de l'Accord de coopération intervenu le 29 août 1962 entre le Gouvernement de la République Unie du Cameroun et le PNUD. L'objectif principal du projet, nommé « Projet d'assistance à la réforme administrative », supposé durer initialement 30 mois (de janvier 1980 à juillet 1982)⁸³, est « d'apporter un appui technique à la DRA, lui permettant de devenir une institution aussi parfaitement opérationnelle que possible, capable de mettre en œuvre les plans et les programmes qu'elle préparera dans le cadre de ses attributions »⁸⁴. De manière concrète, l'assistance comporte trois volets : un volet formation qui consiste en la sélection, la formation et

⁸³ Le projet est par la suite repoussé jusqu'à décembre 1984, en raison de nombreuses irrégularités dans l'exécution.

⁸⁴ Cf Compte-rendu d'exécution du projet d'assistance du PNUD à la DRA, *Lettre no 7288/MINEP/PLAN/RH1 du 5 novembre 1980*.

le perfectionnement d'experts nationaux camerounais. Six Camerounais bénéficient, à cet égard, de bourses de formation en Organisation et Méthodes au Conservation National des Arts et Métiers de Paris. Les deux autres volets sont l'assistance en matière de simplification du travail administratif (élaboration et expérimentation d'un nouveau circuit administratif), et l'assistance financière, destinée notamment au financement des missions de consultants, à l'achat d'équipements pour le compte de la DRA, et à la création d'un centre de Documentation au sein de la Division.

Concluons cette analyse de la formalisation d'un champ spécifique de la réforme administrative au Cameroun par deux réflexions sur le transfert du MOM au Cameroun, au début des années 1970. Premièrement, l'adoption du MOM par les réformateurs camerounais offre une illustration éclairante du phénomène d'isomorphisme. Plus précisément, de l'isomorphisme mimétique du fait de la dominance à cette période (années 60-70) du modèle taylorien dans les systèmes d'organisation administrative publics et privés, aussi bien dans les pays occidentaux qu'africains⁸⁵. Par exemple, l'introduction du MOM en France est toute récente à cette période ; elle remonte à 1946, et c'est en 1956 qu'est créé le tout premier SCOM dans ce pays (MG 1961). On pourrait également parler, dans cet ordre d'isomorphisme normatif, au regard de la socialisation des élites administratives et politiques nationales des pays africains aux idées dominantes en matière de réforme dans des réseaux et forums internationaux, mobilisant des experts internationaux. De fait, il existe tout un mouvement autour du MOM matérialisé par des revues scientifiques dédiées (Revue du SCOM dans laquelle publient des experts ayant travaillé dans des pays africains ou des hauts fonctionnaires africains sur l'expérimentation des techniques

⁸⁵ Le MOM connaît une forte popularité en Afrique. Les pays africains où sont implantés des SCOMs entre 1967 et 1980 sont : République Centrafricaine, Togo, Tchad, Sénégal, Tunisie, Maroc, Niger, Mali, Haute-Volta, Cameroun, Burundi, Gabon, Équateur, Côte d'Ivoire, Congo. Source : Centre des Archives Économiques et Financières, Ministère de l'Économie et des Finances, République française.

d'OM dans leur pays), des monographies, des séminaires internationaux rassemblant des professionnels de nombreux pays, des centres d'expertise disséminés à travers le monde. Ajoutons à cela, pour le cas spécifique du Cameroun, des instituts de formation français où vont se former et perfectionner les fonctionnaires camerounais destinés à être organisateurs (IESTO : Institut d'Etudes Supérieures des Techniques d'Organisation) ou des organismes intervenant dans le domaine de l'organisation (à l'instar de l'AFNOR (Association Française de Normalisation), où sont souvent envoyés des fonctionnaires camerounais en stage). Ainsi, les solutions, techniques et modèles en matière de réforme sont fournis dans le cadre de ces réseaux de sociabilité, et décidées ou adoptées lors d'assemblées internationales réunissant nombre de pays africains⁸⁶, puis mises en œuvre sous la direction des Nations-Unies ou de pays occidentaux, tels la France⁸⁷ ou la Belgique, possédant une expertise en matière d'OM.

Conclusion

Dans ce chapitre, il était question d'étudier la première configuration de la trajectoire de la réforme administrative au Cameroun. Cette configuration, qui commence au courant de la décennie 1960 et s'étale jusqu'au début des années 1980, est marquée par la tentative de transformer la gestion et l'organisation des structures administratives au Cameroun selon le modèle wébérien bureaucratique, et par l'émergence et l'autonomisation d'un champ formel de

⁸⁶ Parmi ces nombreux séminaires, évoquons le séminaire d'Addis Abeba de 1964, qui en premier, souligne l'inadaptation des structures et méthodes administratives aux objectifs de développement. Egalement, mentionnons la rencontre du cycle d'information en Organisation et méthodes tenue à Yaoundé du 7 au 15 novembre 1966 sous l'égide des Nations-Unies. La déclaration de fin des 27 représentants des 16 Etats africains présents est, à cet égard fort révélatrice, qui concluent à l'unanimité que : « pour être rationnelle, viable et positive (la réforme administrative) doit être conduite par des techniques appropriées et sûres, des méthodes d'approche et de réalisation qui constituent le domaine de l'Organisation et Méthodes. ». Enfin, la rencontre d'Accra de 1968 précise cette orientation en recommandant explicitement la mise sur pied dans les pays africains de SCOM.

⁸⁷ Le MOM connaît une forte popularité en Afrique. Les pays africains où sont implantés des SCOMs entre 1967 et 1980 sont : République Centrafricaine, Togo, Tchad, Sénégal, Tunisie, Maroc, Niger, Mali, Haute-Volta, Cameroun, Burundi, Gabon, Équateur, Côte d'Ivoire, Congo. Source : Centre des Archives Économiques et Financières, Ministère de l'Économie et des Finances, République française.

la réforme administrative au Cameroun, c'est-à-dire, comme on l'a vu, la constitution de l'ensemble des entreprises de transformation des modes de gestion de l'appareil étatique autour d'un répertoire défini de techniques, d'instruments, de principes et de modalités d'organisation et de fonctionnement : le modèle « Organisation et Méthodes ». Trouvant son origine dans l'esprit et les méthodes de l'Organisation Scientifique du Travail (OST) mis au point par Taylor et Fayol, le MOM représente le premier moment d'expérimentation au Cameroun du management. L'emprunt du modèle participe de la volonté de poursuivre le processus d'institutionnalisation d'une administration rationnelle au sens classique, commencé après les indépendances à travers les diverses stratégies de rationalisation étudiées (rationalisation des cadres structurels d'emploi et d'organisation du personnel de l'État, professionnalisation, rationalisation de la gestion administrative). Le principe opérant est la rationalisation du travail administratif, et les objectifs visés sont l'efficacité et l'économie des moyens.

À son émergence au Cameroun donc, la réforme administrative, comme technique spécifique et informée d'organisation du travail étatique, n'apparaît pas isolée dans le temps ou l'espace. Elle s'inscrit premièrement dans l'ordre des stratégies de gestion de l'héritage colonial mises en place par les dirigeants politiques au lendemain des indépendances. Elle relève par conséquent des modalités institutantes du fait étatique qui permettent au centre de construire ses capacités de régulation sur la société en constituant ou en consolidant sa propre dynamique autorégulatrice. De même, elle participe également au mouvement d'extraversion (Bayart 1999) de l'Etat Camerounais qui s'appuie sur les techniques et outils les plus modernes de la gestion, et de l'organisation

Le rapport dialectique entre la réforme et l'État est tout net. Les logiques des deux champs se nourrissent, s'interpénètrent. La nécessité et l'orientation du changement administratif sont

portées par des hommes d'État, et légitimées dans des cadres et conventions interétatiques. La réforme s'insère dans le dispositif institutionnel du service public au Cameroun, et acquiert une consistance organique. Enfin, les techniques et principes de l'OM transforment la conception et la structure du travail administratif au Cameroun. Une administration « technique » se greffe à l'administration générale existante, dite de « gestion ». Des bureaux OM sont créés dans de nombreuses directions ministérielles. De nombreux fonctionnaires sont formés au MOM.

Toutefois, l'impact réel de l'application du modèle Organisation et méthodes s'avère éloigné des effets attendus. Les activités de réforme n'attaquent aucun problème de fond, et se limitent, avec peu de succès d'ailleurs, aux opérations de simplification du travail administratif. Appelée à opérer une révolution dans la gestion administrative au Cameroun par l'introduction de méthodes et instruments copiés du secteur privé, la réforme OM existe davantage dans l'annonce et la programmation que dans les effets. Le domaine le plus actif, et l'héritage le plus probant, de la période OM au Cameroun est celui de la formation et du perfectionnement. Les nombreux outils techniques de gestion tirés du monde de l'entreprise⁸⁸ (analyse quantitative, tableau de bord, PERT, chartes de GANTT, tables de décision, etc.) qui sont enseignés dans les stages OM sont faiblement maîtrisés par les fonctionnaires. Et ce d'autant plus que le temps d'apprentissage est réduit. On assiste ici à la naissance d'une tendance caractéristique du fonctionnaire en Afrique : le « fonctionnaire de l'entre-deux », type de fonctionnaire partagé entre deux ou plusieurs modèles d'organisation et de gestion administrative dont l'intégration et l'appropriation n'est jamais complète en raison de leur succession à de brefs intervalles temporels.

⁸⁸ Ici, comme ailleurs, la référence à l'entreprise est une formule déjà connue et expérimentée. Même si le NMP porte la logique à des sommets, il apparaît difficile de parler d'innovation, au sens de « nouveauté ».

Dans la logique de la théorie des rendements croissants mise en avant par la littérature institutionnaliste (Pierson 1993 ; 1994 ; 2000), il est possible, de fait, d'analyser sous l'angle des effets distributifs et constitutifs l'influence de la période OM sur la trajectoire camerounaise de réforme administrative. Nous pensons en particulier à la construction d'une permanence du mal administratif par le discours politique au Cameroun qui revêt, à partir de cette période une dimension liturgique se résumant à quelques thèmes moteurs dont les plus récurrents sont : maîtrise de la masse salariale, réduction du coût du travail, efficience, efficacité, amélioration des rapports avec les usagers. La réforme s'institue en institutionnalisant l'objet qui la justifie. Elle renforce les positions des acteurs centraux en leur fournissant des ressources d'action qui, en retour, s'investissent dans son développement. Ainsi, domaine initialement confiné à la périphérie du champ du pouvoir, la réforme administrative se révèle au fil des années un terrain privilégié d'expression des stratégies de conquête politique.

Le prochain chapitre, qui analyse les conditions d'apparition d'un nouveau répertoire de réforme administrative au Cameroun, illustre de manière plus explicite cette évolution.

Chapitre 2 : le tournant néomanagérial de l'administration publique camerounaise (1981-1989)

La deuxième séquence de l'histoire de la réforme de l'administration publique camerounaise débute en 1981, et s'achève en 1989. Sans établir une rupture franche avec la précédente, la séquence s'en démarque par un ensemble de caractéristiques spécifiques, aussi bien en ce qui concerne la configuration, le répertoire ou la trajectoire. En ce qui concerne la similarité, soulignons d'abord la continuité du rapport des dirigeants camerounais à la question administrative, qui demeure un enjeu majeur dans le discours politique officiel, et dans les stratégies de consolidation de la domination étatique. Au terme du règne du premier président Ahmadou Ahidjo, l'administration apparaît comme une catégorie prééminente dans le champ social, affichant un contrôle et un usage discriminatoires des ressources matérielles et symboliques de l'État, ainsi qu'un rapport privilégié de subordination sur la société (Bayart 1985 ; Médard 1977). Mais en même temps, elle est également une des cibles privilégiées de la rhétorique offensive des gouvernants.

Dès ses premiers discours officiels, le nouveau chef de l'État, Paul Biya, reprend la pratique, établie sous le régime d'Ahidjo, de dénonciation systématique des maux de l'administration, qui est érigée en symbole de l'immobilisme et de la corruption qui gangrènent la « construction nationale » (Mattei 2009, 230-235). La réforme administrative prend dans ce contexte une importance significative. Définie comme expression et mode opératoire de la prise en charge symbolique et politique des problèmes de l'administration et de son rôle dans le système social camerounais, la réforme devient un des nombreux sites d'expérimentation, et de promotion, du « Renouveau politique » dont se veut porteur le nouveau régime. Un nouveau répertoire du changement administratif émerge au Cameroun, qui s'impose davantage par ses bénéfices

politiques et symboliques, le modèle néomanagérial ou de la Nouvelle Gestion Publique, et dont la conformité aux lignes du courant observé dans le monde se révèle, toutefois, du moins, à ce stade particulier, très mince. L'adoption du répertoire favorise en outre l'entrée en scène de nouveaux acteurs, internationaux et nationaux, dans le champ du changement administratif au Cameroun, dont elle affecte, de manière significative, la trajectoire.

Le chapitre examine les conditions qui entourent le processus de remplacement de l'ancien répertoire bureaucratique, et l'introduction d'une conception alternative de l'organisation administrative au Cameroun. Il met notamment en exergue la dynamique politique et institutionnelle du contexte d'émergence, marquée par les conflits politiques des acteurs exécutifs, et l'implication technique d'acteurs nouveaux. Le chapitre comprend trois sections. La première section analyse la configuration des acteurs majeurs de la séquence. La seconde section s'intéresse à la traduction institutionnelle du répertoire néomanagérial. Enfin, la troisième section met en perspective l'impact du changement de la conception de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique au Cameroun, notamment sur l'ordre administratif en constitution.

Section 1. Renouveau et crise de transition : la réforme comme argument stratégique

La configuration de la séquence apparaît dominée par l'enjeu de la crise de succession qui fragilise le début du régime de Paul Biya. Si de prime abord, le credo du nouveau président est le changement dans la continuité, la tendance change dès 1984, année de la rupture officielle avec l'ancien régime d'Ahmadou Ahidjo. La crise a des répercussions importantes, notamment sur le style de gouvernance du Président qui entend davantage se définir par un leadership de rupture (Bezès 2009 ; 2012). Sur le plan du discours, on assiste à un renouvellement des slogans et des principes d'action (Ambombo 2013), et sur le plan des institutions, des modifications importantes sont apportées à l'organisation administrative au Cameroun. C'est dans ce contexte qu'est créé, en 1985, l'Institut Supérieur de Management Public du Cameroun (ISMP), chargé de diffuser une nouvelle conception de la gestion publique au Cameroun.

Le processus de création de l'ISMP se caractérise par une forte implication d'experts internationaux, acteurs institutionnels pour la plupart, et de consultants nationaux. Leur nature, et leur implication, respectives sont étudiées après l'analyse de la dynamique politique majeure de la configuration.

I. Avènement du « Renouveau » et redistribution des cartes du jeu politique : « Réformer pour exister »

L'arrivée au pouvoir de Paul Biya en novembre 1982 marque le début d'une nouvelle ère de la vie politique camerounaise. Si l'alternance se fait en douceur, la période de transition s'avère davantage difficile, en raison du conflit qui naît entre le nouveau Président, et son prédécesseur, Ahmadou Ahidjo. Une crise politique s'installe au sommet de l'État qui mène à la redéfinition des règles du jeu, et à un renouvellement des institutions politiques.

I.1. Naissance de la deuxième République Camerounaise : le début de l'ère Biya

L'installation en novembre 1982, aux commandes de l'État, de Paul Biya représente un épisode révélateur des caractéristiques du système de gouvernance camerounais: ordonnancement du jeu politique par la volonté d'un seul homme, en l'occurrence le chef de l'État ; appropriation des ressources étatiques à des fins personnelles ; institutionnalisation de ces deux premiers principes par la formalisation des larges prérogatives reconnues au chef de l'État ; constitution et autonomisation d'une classe hégémonique de domination ne reposant pas uniquement sur des ressorts ethno-tribaux (Médard 1977 ; Bayart 1984). Par conséquent, l'alternance au sommet de l'État camerounais, en 1982, peut s'analyser comme une manœuvre de la classe dirigeante visant à assurer la perpétuation du système établi de domination politique (Sindjoun 1999; Awono 2011). De fait, elle traduit simplement la volonté de l'ancien président d'imposer son protégé politique. Pour ce faire, Ahmadou Ahidjo emprunte la voie legaliste et formelle. D'abord, par un amendement constitutionnel pris en 1979, le système de gestion de la vacance du pouvoir connaît un changement. Jusque-là, il était prévu une période d'intérim assurée par le président de l'Assemblée nationale, une élection devant être organisée au plus tard cinquante jours après la constatation de la vacance du pouvoir. La modification de 1979 introduit un système de « dauphinat ». Elle fait du Premier ministre le successeur constitutionnel direct du Président, en cas de vacance du pouvoir (Pigeaud *ibid.*, 27). Ainsi, la succession de Paul Biya est un événement normal au regard des règles du jeu politico-institutionnel camerounais dont les lignes demeurent dictées par le maître de jeu dominant : Ahmadou Ahidjo.

Pourtant, en dépit du fait qu'elle semble avoir été planifiée, et qu'elle soit normalisée par la structure du jeu politique, l'alternance présidentielle de 1982 crée une profonde surprise dans l'opinion publique, nationale et internationale. Et ce, à un double titre. Premièrement, la démission du président Ahidjo relève presque du miracle, tellement elle ne semble supportée par

aucun signal avant-coureur extérieur. Compte tenu du fort attachement de l'ancien chef d'État au pouvoir, qu'il a exercé de manière autoritaire, presque sans partage pendant plus de deux décennies, il apparaît incompréhensible qu'il s'en sépare aussi subitement, d'autant plus que les efforts de sa politique de développement commencent à porter pleinement fruit⁸⁹. Deuxièmement, l'épisode de la première alternance présidentielle de l'histoire du Cameroun se révèle encore plus singulier par le profil du nouveau président. En fait, cette singularité trouve son fondement moins dans l'origine ethnique de Paul Biya (qui vient du Sud, confirmant l'hypothèse d'une classe dominante de partage : Ngayap 1983), que des qualités et caractéristiques attribuées à ce dernier : il est réputé compétent, mais effacé, discret, presque inconnu du peuple (Pigeaud 2011, 32-33). Le regard était porté davantage sur des caciques du régime, fidèles collaborateurs du président Ahidjo, et figures connues du public : Ayissi Mvondo, Samuel Eboua, Adamou Ndam Njoya (Matei 2009, 134).

Arrivé au pouvoir, Paul Biya entend saisir le coche de l'histoire et se montrer à la hauteur des attentes de ses concitoyens. Tout en affirmant vouloir poursuivre l'œuvre de son prédécesseur, Biya place son mandat sous le signe du « Renouveau », symbole de pouvoir autant que projet de société dont les trois piliers sont : rigueur dans la gestion économique, moralisation des comportements, décentralisation ou décongestion de l'État (Okala 1996, 13). Dans la continuité de l'ancien régime, Biya fait de l'administration publique une de ses cibles préférées. Il mène la charge de manière systématique dans ses discours des premières années, « psalmodiant en toute occasion et en tout lieu les mêmes mots, martelant les mêmes thèmes » (Mattei *ibid.*, 229-230),

⁸⁹ En 1982, au moment où le Président Paul BIYA accède à la magistrature suprême, le Cameroun a une économie jugée « saine ». Le revenu par tête est l'un des plus élevés d'Afrique noire et situe le pays au rang des pays à revenu intermédiaire. La croissance annuelle du Produit Intérieur Brut (PIB), qui stagnait à 2% dans les années 70, passe à 10% au début des années 80 pour se stabiliser à partir de 1982, aux alentours de 7%. Le pétrole représente alors environ 63% du total des exportations, suivi par le cacao et le café. Le modèle de croissance camerounais est présenté comme un exemple en Afrique (MINEPAT 2012, 2).

énumérant de manière liturgique les maux et tares de l'administration. En revanche, en dehors de mesures à caractère social, encore une fois inspirées de la politique de l'ancien président, qui reposent sur la redistribution des effets de la croissance, le projet du « Renouveau » a toute l'apparence d'une coquille vide, et peine à matérialiser les valeurs qu'il promeut. A la suite d'évènements décisifs, il va toutefois acquérir une certaine signification en instaurant sur les plans politique et institutionnel, la volonté de changement.

I.2. Crise de succession et affirmation d'un leadership de rupture

Passés l'enthousiasme et l'euphorie des premiers mois de son arrivée à la tête de l'État, le nouveau président se trouve confronté à un obstacle important : l'ancien PR, Ahmadou Ahidjo, qui est demeuré chef du parti unique, l'UNC, depuis 1966 essaie de reprendre le contrôle du pouvoir. Ce revirement donne naissance à un conflit de légitimité entre les deux hommes politiques, et à une crise institutionnelle et politique dont le point culminant est atteint avec l'exil de l'ancien chef d'État en France, le 19 juillet 1983, sa condamnation à mort par contumace à la fin de février 1984, et la tentative de coup d'État du 06 avril 1984. Nous ne reviendrons pas dans cette recherche sur les contours, les enjeux et les épisodes de cette crise qui sont très bien documentés ailleurs (voir Biyiti 1984 ; Emvana 2005 ; Bouopda 2007 ; Mattei 2009 ; Pigeaud 2011). Relevons néanmoins que le dénouement de cette crise s'avère lourd d'impact pour l'évolution politique et institutionnelle du Cameroun. Et ce, d'au moins deux manières : premièrement, en renforçant le rôle présidentiel puis, en cristallisant l'option de gouvernance par rupture du nouveau chef d'État.

C'est dans ce sens que Luc Sindjoun relève avec grande pertinence :

« La crise de la succession présidentielle est une crise salvatrice pour Paul Biya en ce sens qu'elle lui permet de s'affirmer comme président à part entière, comme maître d'œuvre du partage des dépouilles, de distribution des biens matériels et symboliques. Son succès est en partie dû à sa position institutionnelle. La crise de succession apparaît

alors comme une conjoncture critique de mise à l'épreuve et de démonstration de la supériorité du rôle présidentiel. Elle est un contexte de matérialisation de la politique de puissance présidentielle, c'est-à-dire d'optimisation par un acteur, des attributs et profits liés à sa position institutionnelle (Présidence de la république), en vue de la structuration du champ politique en sa faveur. » (1996, 11)

Il est possible de constater ici l'influence de la structure du jeu politique sur les stratégies et les modalités d'action des acteurs en compétition, aussi bien tout au long du conflit qu'après son dénouement. En effet, les ressources dont usent les différents protagonistes de la crise sont liées à leur position institutionnelle : pour Ahmadou Ahidjo, c'est le parti unique et l'idéologie de la continuité ; pour Paul Biya, c'est l'État, et l'idéologie du changement (Sindjoun 1999, 78). De même, le statut du chef de l'État apparaît déterminant pour sa survie politique, car c'est par le biais des ressources matérielles et institutionnelles associées à sa fonction présidentielle que Paul Biya entreprend d'affirmer sa démarcation de l'ancien président.

Pour consolider son emprise et asseoir sa légitimité politique, le nouveau chef d'État prend nombre de décisions dont trois se révèlent décisives. Premièrement, le 14 septembre 1983, lors du deuxième congrès extraordinaire du parti, il se fait élire président national de l'UNC⁹⁰, dont il fait changer le nom, deux ans plus tard au quatrième congrès ordinaire de Bamenda, tenu en mars 1985. L'UNC devient le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC). Deuxièmement, dans le but de donner une base populaire à sa légitimité, qui est strictement légale et institutionnelle, Paul Biya organise des élections présidentielles anticipées⁹¹, le 24 janvier 1984, au terme desquelles il sort vainqueur avec un résultat sans appel de 99.98% (Mack-Kit 2007). Des élections sont à nouveau organisées en 1988. Biya, à nouveau candidat unique, sort également largement vainqueur de cette consultation nationale. Enfin, après ces dernières élections, conforté par sa victoire écrasante, le chef d'État procède au renouvellement de la

⁹⁰ Il en est, jusque-là, le vice-président.

⁹¹ Le mandat de l'ancien président démissionnaire Ahmadou Ahidjo devait s'achever en 1985.

classe gouvernante (16 mai 1988). Les « barons » du Nord, anciens alliés et fidèles de l'ancien chef d'État, sont remplacés par des « barons » betis, ethnie d'origine du chef de l'État. Une nouvelle configuration gouvernante se met en place au Cameroun qui voit la domination d'un groupe ethnique, les betis, sur l'échiquier politico-institutionnel national (Takougang 1993, 95-96 ; Krieger 2015, 113). Le socle de la politique d'alliance hégémonique transethnique du président Ahidjo semble définitivement passé à l'histoire.

Sur le plan institutionnel et administratif, de nombreux changements sont également opérés pendant la période de transition. Les réformes mises en place, qui participent de la construction de l'identité stratégique de leadership de rupture du président, sont présentées dans la section suivante consacrée au répertoire. Avant cela, analysons la dynamique des experts qui participent de la circulation des solutions d'action publiques adoptées par le gouvernement camerounais durant la deuxième séquence.

II. Experts administratifs et diffusion des solutions néomanagériales au Cameroun

Différentes catégories d'acteurs contribuent, par leur expertise, à la création de l'Institut Supérieur de Management Public du Cameroun, et, donc, à la formulation de solutions de réforme de l'administration publique camerounaise. Ces acteurs peuvent être classés en deux catégories : les experts internationaux et les experts nationaux.

II.1. L'expertise internationale

L'expertise nord-américaine apparaît particulièrement sollicitée par les dirigeants camerounais au début des années 1980. Cette orientation s'inscrit premièrement dans la stratégie de diversification des relations économiques et institutionnelles avec d'autres pays, entamée sous le règne d'Ahidjo. En outre, à cette période, les relations entre l'alliée traditionnelle et le Cameroun ne sont pas au beau-fixe. En cause, la position ambiguë du gouvernement français sur la crise

politique qui divise le Cameroun, et le soutien que reçoit Ahidjo dans les médias français (Bayart, 1986 : 30). Malgré le voyage qu'effectue Paul Biya en France, en février 1985, pour clarifier les positions, la tension demeure, nourrie au niveau local par une conscience nationaliste grandissante, et un ressentiment manifeste à l'égard de la France (Bayart, *ibid.*, p. 36). Le temps semble mûr pour d'autres horizons.

Concernant la réforme administrative précisément, l'ouverture se manifeste envers le Canada et les États-Unis, qui apportent leur expérience du management public à l'État camerounais.

II.1.1. La coopération technique Canada-Cameroun dans le domaine de la réforme administrative

La création de l'ISMP peut être analysée comme un effet dérivé du changement de la politique internationale du Canada, en particulier de sa stratégie de développement international qui connaît un ajustement notable entre 1980 et 1985. En effet, au cours de cette période, l'Association canadienne de développement international (ACDI) modifie progressivement son agenda institutionnel, et décide d'accorder davantage d'importance à la formation et aux ressources humaines. Une des nouvelles priorités, notamment, consiste à favoriser un développement auto-soutenu des pays bénéficiaires. Entre autres, la coopération technique avec ces derniers connaît alors une augmentation de projets de renforcement institutionnel, avec un accent particulier sur le volet humain⁹².

Considéré au nombre des pays prioritaires⁹³, le Cameroun bénéficie de ce changement. En 1982, l'ACDI charge l'École nationale d'administration publique du Québec (l'ENAP) de convenir

⁹² Voir rapports annuels de l'ACDI (1980-1986) ; *Revue Annuelle de l'aide* (1980-1985).

⁹³ Depuis le début de l'établissement d'une coopération entre les deux pays, l'aide du Canada au Cameroun est parmi les plus importantes du continent. De 1962 à 1985, le montant estimé de l'aide au développement du Canada au Cameroun est estimé à plus de 250 millions de dollars canadiens. Le Cameroun va rester un pays prioritaire pour le Canada pendant plus de trois décennies, jusqu'au milieu des années 1990. Source : Haut-Commissariat 2012.

d'une entente de coopération institutionnelle, de dimension académique et universitaire modeste, avec l'ENAM de Yaoundé. La tentative ne prospère guère ; elle ne correspond pas à l'agenda politique des décideurs camerounais, qui ont d'autres plans. De même, autre raison, l'interlocuteur principal de l'ACDI, dans ce projet, est l'ENAM, dont la direction française ne peut parler au nom de l'État camerounais (ENAP, *ibid.*, 1).

En juillet et décembre 1983, l'ACDI confie à l'ENAP deux missions importantes. A l'issue de la première, le Secrétaire général de l'ENAP rend compte aux autorités de l'ACDI de la vision de développement institutionnel des dirigeants camerounais. Premièrement, le Cameroun veut s'attaquer à son personnel d'encadrement à partir du plus haut niveau. Deuxièmement, une réforme de l'ENAM et de l'administration publique est envisagée. L'implication du Canada est sollicitée sur les deux options. La première option est retenue.

Lors de la deuxième mission de décembre 1983, le Cameroun remet un projet de décret portant sur la création d'un institut d'études supérieures en management public (le projet ISMP). En mars 1984, l'ENAP remet un avis sur le projet à la demande du gouvernement camerounais. Quelques mois plus tard, en août 1984, l'ENAP et le gouvernement du Cameroun, en accord avec l'ACDI, conviennent d'un premier plan conjoint d'activités. Puis, en octobre et en novembre 1984, l'ENAP réalise deux missions institutionnelles officielles de suivi. Enfin, en juin 1985, une mission conjointe ACDI/ENAP se rend au Cameroun pour compléter la cueillette des données et convenir des actions à prévoir avec les ministères de la Fonction publique, du Plan et le Secrétaire général attaché à la présidence. L'ISMP démarre officiellement en novembre et décembre 1985 (ENAP, *ibid.*).

Observation notable, la participation et l'implication de la Présidence de la République camerounaise ont été actives tout au long du processus, et se sont montrées déterminantes dans la

concrétisation du projet ISMP. Ce fait illustre l'effet distributif d'une réforme administrative, notamment à travers la mise en exergue de l'influence qu'a le degré de hiérarchie d'une réforme sur sa viabilité. Plus une réforme est portée par le niveau le plus élevé de la hiérarchie, plus elle a de chances de s'imposer et de se concrétiser.

II.1.2. Circulation des idées managériales et transfert par apprentissage : les leçons de l'Université de Pittsburgh

Dans le processus de fabrication de solutions de réforme administrative, l'importation de solutions exogènes « clé en mains » limite l'effort et le coût d'innovation que devraient fournir les décideurs publics dans une situation de création ou de changement institutionnel (Delpuech 2009). Elle permet aussi de s'attribuer les bénéfices symboliques du modèle, dont le capital de légitimité est avancé comme référence dans la justification du choix d'émulation.

Une immense littérature s'est intéressée au phénomène de transfert des modèles et politiques publiques⁹⁴. Entre autres apports, ces travaux mettent en évidence un nombre de mécanismes et de facteurs causaux qui opèrent dans le transfert de solutions d'action publique. Les mécanismes de propagation et d'apprentissage peuvent dans cette optique, servir à l'analyse de la diffusion des idées néo-managériales au Cameroun au début des années 1980. Également central dans l'analyse, le rôle des « passeurs » et des « transmetteurs » d'idées permet de cerner de manière plus précise la dynamique de circulation (Dolowitz et Marsh 1996; 2000).

L'épisode de l'Université de Pittsburgh apparaît fondamental pour la compréhension des phénomènes évoqués. En effet, à partir de 1980, l'école d'administration publique de cette institution organise un Séminaire Francophone du Management du Développement Africain (SFMDA) qui se tient sur cinq sessions jusqu'en 1983. Le séminaire a pour but d'offrir une formation aux moyens et techniques de management de façon à renforcer l'aptitude personnelle

⁹⁴ Pour un résumé efficace, voir Delpuech 2009.

des participants à accomplir avec efficacité leurs responsabilités, en leur permettant en retour d'aider leurs institutions à mieux s'acquitter des tâches et objectifs du développement (Gould et Katuala 1983). Chaque séminaire comprend quatre modules couverts en dix jours, avec des journées de cinq heures chacune. Les thèmes retenus des modules sont : le management de l'information ; le management des ressources humaines ; le management des ressources financières ; et la planification et le management des projets. Au cours des cinq sessions, le séminaire accueille plus d'une centaine de participants venant majoritairement de pays africains, mais aussi d'Haïti, et appartenant à des milieux professionnels divers (projets de développement, ministères centraux, sociétés parapubliques, secteur privé) (Gould et Katuala *ibid.*).

Le SFMDA est un véritable laboratoire de propagation, d'apprentissage et d'ouverture de pays africains au management public dont les préceptes sont importés par les représentants des pays participants dans leurs administrations nationales respectives, et deviennent des guides du changement administratif. En ce qui concerne le Cameroun, le Séminaire est le premier moment de rencontre avec le courant réformiste du management nord-américain⁹⁵. De retour au pays, ces derniers se montrent enthousiastes à l'idée de partager, et de faire profiter l'administration publique camerounaise du fruit de leur apprentissage⁹⁶. Ces participants jouent le rôle de

⁹⁵ En effet, l'expérimentation et la découverte du management sont plus anciennes au Cameroun. Le management public fait son entrée dans ce pays au début des années 1970, dans le cadre des stages en Organisation et méthodes. Toutefois, il existe une différence doctrinale et technique entre la conception du management propre au modèle OM, et celle enseignée dans le cadre du SFDMA. Plus précisément, la première relève davantage de l'école classique du management et de l'Organisation scientifique du travail, alors que la seconde est plus proche du management systémique et du courant réformiste, le NMP, qui est alors en cours de diffusion à vaste échelle dans de nombreux pays à travers le monde. De plus, il convient de relever que la grande majorité des experts chargés de l'animation des stages OM sont de nationalité française. De même, le SCOM du Cameroun est une antenne régionale du SCOM de la France, et un produit de la coopération bilatérale et technique entre les deux pays. Par conséquent, le référentiel du MOM au Cameroun est surtout inspiré de l'école de la gestion française, avec, entre autres, pour maître Henri Fayol.

⁹⁶ Peu de traces officielles ont été conservées de ce passage, en dehors de deux lettres envoyées le 16 novembre 1981 par David Gould, directeur du séminaire au ministre camerounais de l'IGERA. Le but de la correspondance était d'attester de la participation effective des représentants camerounais (Manga Mengue Pascal et Atangana-Fuda Christophe) au séminaire de 1981, et d'annoncer la date de la session suivante.

« passeur » et de « transmetteur » des idées managériales. Il n'est pas gratuit, dans cet ordre, d'affirmer qu'ils jouent un rôle déterminant par la suite, dans la décision du Cameroun, en recherche d'une solution alternative d'organisation et de gestion administrative, de se tourner vers l'école canadienne de management public⁹⁷.

En définitive, l'expérience de Pittsburgh, tout comme l'aide de l'ACDI/ENAP, se sont révélées décisives pour l'introduction du Nouveau Management Public au Cameroun. La portée instituante de l'ISMP est étudiée davantage dans une section ultérieure.

Bien que mince, une mobilisation d'experts camerounais en faveur de la Nouvelle Gestion Publique est organisée au niveau local. Nous nous intéresserons en particulier aux modalités de leur contribution qui passe par la mise en sens de l'enjeu d'une conception renouvelée de la gestion publique dans l'arène médiatique.

II.2. Les acteurs locaux de la diffusion de l'enjeu managérial au Cameroun

Étape déterminante de la carrière d'une politique publique, la publicisation définit le processus par lequel un problème social, ou une situation considérée problématique par une catégorie d'acteurs, est porté à l'attention des décideurs publics, les invitant à une prise en charge appropriée (Hassenteufel 2010). Une des modalités particulières de ce processus est la visibilité

⁹⁷ Christophe Atangana-Fuda, par exemple, occupe une position lui permettant d'influencer les décisions en matière de réforme. Il est Chef de la Division de la Réforme Administrative au Cameroun. Cette division joue un rôle actif dans le projet de création de l'ISMP qui a pour but d'institutionnaliser le management public au Cameroun. De même, bien que nous ne disposions pas de rapport officiel concernant la participation camerounaise au SFDMA, le témoignage d'acteurs majeurs de l'administration publique au Cameroun, recueilli lors d'entrevues, s'est avéré fort éclairant. L'un d'eux, Abate Messanga André, actuel Directeur Adjoint de l'ENAM, qui nous a avoué avoir fait partie de l'équipe camerounaise à Pittsburgh (mais nous n'avons pu le confirmer par une lettre formelle à l'instar des deux autres), a également confirmé le rôle décisif de cette expérience dans le choix du Cameroun du management nord-américain. Selon ses termes, les représentants camerounais furent « émerveillés » par le management nord-américain et s'engagèrent activement à sa diffusion dès leur retour. Autre détail anecdotique, c'est majoritairement en raison de la langue que le Canada, en particulier le Québec (francophone), aurait été préféré aux États-Unis comme partenaire institutionnel de réforme administrative. Source : entretien.

du problème dans des « arènes » publiques⁹⁸ (Cobb et Elder 1983 ; David et Cobb 1994 ; Hassenteufel 2008 : 46). L'arène médiatique, qui est considérée par un grand nombre d'auteurs, comme un mécanisme central de la sélection et de l'inscription à l'agenda d'un problème défini, est étudiée ici comme modalité d'influence et de mise en relation des experts camerounais avec les décideurs publics (Hillgartner et Bosk 1988 ; Garraud 1990 ; Champagne 1991 ; Charron 1995 ; Kingdon 1995 ; Cefaï 1996 ; Derville 2007).

Tout d'abord, il convient de dire que l'arène médiatique, comme toute arène, possède des principes de fonctionnement spécifiques (Hassenteufel 2008, 46). Notamment, il importe de tenir compte de la logique et de la structure du champ médiatique camerounais (Mc Comb et Shaw 1972). Le quotidien Cameroun Tribune (CT) qui sert de voie d'expression aux acteurs étudiés, détient un monopole quasi exclusif de l'espace médiatique camerounais pour la période définie de la séquence, et a, en outre, le statut de presse officielle de l'État. Depuis sa création en 1974, des exemplaires de CT sont distribués à la majorité des cadres et haut-cadres de l'ensemble des administrations publiques camerounaises tous les matins. Ainsi, par nécessité objective (du fait de la clôture de l'espace public et médiatique, ou de la limitation des possibilités de mobilisation collective (contexte de parti unique), ou par intention stratégique, CT constitue un moyen certain d'attirer l'attention des décideurs publics, ou de porter à l'attention de l'opinion publique une question particulière.

En plus d'étudier les contributions spécifiques des acteurs évoqués, une analyse systématique de tous les numéros publiés pendant la séquence permet de mettre en exergue la visibilité de la question de la réforme administrative parmi les sujets potentiels d'attention publique. Les deux

⁹⁸ Concept central des théories constructivistes de la mise à l'agenda, une arène publique peut se définir comme un espace de négociation, de délibération, de mise en exergue de situations problématiques, marqué par l'état des rapports de force et les conflits d'intérêts : Hilgartner et Bosk 1988 ; Cefaï 1996. Hassenteufel distingue trois types d'arènes : les arènes médiatiques, les arènes d'expression collective, et les arènes institutionnelles (2008, 46).

tableaux qui suivent présentent, pour le premier, des données sur la visibilité de la réforme administrative dans l’agenda médiatique au Cameroun entre 1981 et 1989 ; et pour le second, la construction de l’importance d’une adhésion du Cameroun aux principes de la Nouvelle Gestion Publique.

Tableau III : Visibilité de la réforme administrative dans la Presse écrite au Cameroun entre 1981-1989

	Texte de loi	Management	Organisation et Méthodes	Dynamique administrative : modernisation, développement, Renouveau	Total
Nombre d’articles	1	7	7	12	27
Style narratif/source	Officiel/Gouvernement	Argumentatif-Descriptif/Experts indépendants	Compte-rendu/Gouvernement	Divers	

D’un point de vue diachronique, dans la seconde configuration de l’étude (1981-1989), la question administrative bénéficie d’un traitement relativement important, du moins en comparaison à la première, où à l’exception des discours présidentiels (qui n’ont pas été pris en compte dans le décompte), l’enjeu de l’administration, et de la réforme administrative n’apparaissent que très rarement dans la ligne éditoriale. La plus grande visibilité conférée à la problématique du changement administratif peut s’interpréter comme un indicateur du réformisme de rupture dont se veut porteur le nouveau régime. La multiplication des initiatives et des activités législatives, institutionnelles, organisationnelles, et surtout leur publicisation, témoignent de la prise en charge officielle des problèmes de l’administration qui sont considérés, par l’opinion publique, comme un des principaux maux du Cameroun. Elles visent à rendre compte de l’engagement des décideurs politiques à concrétiser les promesses du Renouveau, et à renforcer leur capital de légitimité politique.

D'un point de vue synchronique, l'examen des thèmes des articles liés à la réforme se révèle tout aussi édifiante. Premièrement, on constate la coexistence de deux répertoires de réforme sur le marché du changement administratif au Cameroun : le répertoire (néo)managérial et le répertoire OM. Plus intrigant, la périodicité de publication des articles relatifs à ces questions qui confirme, par ailleurs, l'idée de coexistence et de sédimentation développée plus loin. Les textes dédiés à l'OM, qui sont en fait des comptes-rendus de stages de sensibilisation et de séminaires de formation, sont publiés entre 1986-1988, soit précisément après la création de l'ISMP, et l'adhésion officielle du Cameroun à l'école du management public nord-américain. Enfin, la majorité des articles consacrés au management sont écrits entre 1981-1984, ce qui également confirme notre hypothèse de l'existence de circuits locaux de diffusion et de propagation qui accompagnent la dynamique managériale au Cameroun. Le tableau suivant en offre une description.

Tableau IV : mise en récit de l'enjeu managérial dans la presse écrite au Cameroun : 1981-

1989

Auteurs et texte	Date	Style narratif	Courant doctrinal	Statut de l'auteur	Espace éditorial
Gilbert Richard Mbala : « Le management : un outil de gestion ou un état d'esprit ? »	17 février 1981	Descriptif/informationnel	Management classique	Consultant	Tribune libre
Amadou Vamouké : « Le management pour quoi faire ? »	6 février 1982	Plaidoirie	Management classique	Haut fonctionnaire	Compte-rendu
Gilbert Richard Mbala : « Management : les cadres camerounais sont-ils concernés ? »	8 juillet 1982	Plaidoirie	Management classique	Consultant	Tribune libre
Louis Ambellie : « Mission marketing et style managérial de l'Etat : enjeu pour le Renouveau national » (1 et 2)	11 et 12 juillet 1984	Plaidoirie	Nouveau Management public	Universitaire	Tribune libre

Il ressort de l'examen du tableau une certaine convergence entre les textes étudiés, tant en ce qui concerne le style narratif employé qu'au regard du statut professionnel des auteurs. Dans la grande majorité, les articles présentent un plaidoyer, argumentent en faveur de l'adoption du management comme modèle organisationnel, aussi bien dans les entreprises du secteur public et privé, que dans les administrations publiques camerounaises. L'espace d'expression apparaît révélateur, à cet égard, du genre discursif choisi par les auteurs. Ils écrivent dans la section « Tribune libre », réservée à la liberté d'opinion des lecteurs. De même, à l'exception d'Amadou Vamouké, les auteurs sont universitaires et experts indépendants. Gilbert Mbala est chargé de cours à l'Université de Lyon I et consultant en management, alors que Louis Ambellie, docteur en gestion, commence sa carrière universitaire. Ils possèdent les marqueurs symboliques de certification : formation à l'étranger, crédibilité professionnelle, scientificité, expertise. Ils peuvent se prévaloir d'un capital cognitif qu'ils utilisent comme ressource d'influence et d'aide à la décision.

Le point fondamental de division des auteurs réside dans la différence des référentiels qui révèle la tension cognitive, décrite plus haut, caractérisant les processus de réforme en Afrique. En effet, les contributions de Richard Mbala et d'Amadou Vamouké ont pour référence le management traditionnel, et plaident pour la mise en œuvre de principes, instruments, et méthodes inspirés des théories classiques du management : H. Fayol, F. W. Taylor, M.P. Follet, L.F. Urwick. La définition, très Mintzbergienne, que donne Gilbert Mbala est assez évocatrice à cet égard : « le management est la mise en œuvre et la coordination des fonctions et des personnes qui remplissent ces fonctions de façon à atteindre un but donné » (1981, 11). Néanmoins, les préconisations que donnent les auteurs apparaissent marquées par la gestion privée, et sont axées sur le management du personnel, l'amélioration des relations intra-

organisationnelles, et la minimisation des coûts de l'organisation. Ils rejoignent, à ce titre, le dernier auteur.

En effet, très avant-gardistes, les réflexions de Louis Ambellie s'inscrivent davantage dans la mouvance du NMP, alors en plein essor dans le monde. Surfant sur la vague d'opportunité politique du moment, l'auteur propose de redéfinir l'organisation et la gestion des administrations du Renouveau national selon les préceptes du marché : marketing des services publics (amélioration de la stratégie de communication, étude des besoins des citoyens) ; compétition ; décentralisation ; principe du citoyen-consommateur ; innovation ; approche commerciale des services publics. Sans doute jugés trop révolutionnaires pour l'époque, ces principes ne commencent à être pris en compte dans la pensée de la réforme administrative que vers la fin des années 1990. La création de l'ISMP va toutefois représenter un acte d'innovation notable du Cameroun dans le domaine de la gestion publique.

Section 2. Renouveau et programme du changement : le répertoire des réformes

Les réformes marquantes de la deuxième séquence peuvent être classées dans deux registres distincts : les mesures politico-institutionnelles qui visent à redéfinir l'organisation administrative de l'État Camerounais, et les mesures techniques, qui visent à introduire de nouvelles règles de fonctionnement dans l'administration publique camerounaise. La création de l'ISMP fait partie de cette seconde catégorie.

I. Les réformes de l'organisation administrative : donner corps au Renouveau

Deux séries de mesures peuvent être distinguées. Sur le plan politico-institutionnel, le chef de l'État prend un ensemble d'initiatives qui modifient l'architecture administrative du Cameroun. Également, une politique ambitieuse de diagnostic administratif est mise en place : la mission Zambo.

I.1. La gouvernance de rupture du Président Paul Biya : réinventer l'histoire institutionnelle du Cameroun

Au nombre des mesures les plus marquantes prises par le nouveau chef de l'État, notons : d'abord, le remaniement ministériel de juin 1983 qui forme le premier gouvernement Biya. Ce remaniement provoque une véritable révolution car il modifie la structure socioprofessionnelle de la catégorie dirigeante au Cameroun, et innove par l'établissement d'un mode de gouvernance qui deviendra la marque du régime Biya : l'association de l'origine ethnique, et du dosage ethno-régional (principal critère de recrutement sous Ahidjo), à la compétence technocratique. Relevons également les amendements constitutionnels du 18 novembre 1983, et du 25 janvier 1984. Le premier modifie et complète l'article 7 de la Constitution, en permettant au premier ministre devenu président, d'organiser des élections anticipées s'il le désire. Le deuxième

amendement intervient après les élections présidentielles du 14 janvier 1984, à l'issue desquelles Paul Biya est élu à une majorité écrasante de 99,98% des suffrages. La révision constitutionnelle du 25 janvier supprime le poste de premier ministre, écartant de fait l'éventualité d'une possible alternance à la présidence. Elle change aussi les conditions de la gestion de l'intérim en cas de vacance du pouvoir. C'est désormais le président de l'Assemblée Nationale qui exerce la vacance, le temps d'organiser des élections.

Toujours dans l'ordre des stratégies institutionnelles de rupture, notons le changement de la dénomination du pays le 4 février 1984, qui passe de République unie du Cameroun à République du Cameroun. De même, la province du Nord, réputée constituer le bastion de l'ancien président est divisée en trois entités distinctes. La cartographie administrative du Cameroun fait désormais ressortir, pour cette région, trois provinces, 49 départements, 109 arrondissements. Enfin, le 14 septembre 1983, Paul Biya est porté à la tête du parti unique l'UNC qui change de dénomination, sous l'instigation du nouveau président, lors du congrès ordinaire de Bamenda tenu en mars 1985, et devient le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC). La mue est totale. Le chef de l'État rassemble dorénavant tous les attributs de la gouvernance légale et légitime. Il est désormais le seul maître de jeu.

En 1986, le Président Biya va encore plus loin dans sa volonté d'imposer sa « marque », et de se démarquer de l'ancien régime. Tout d'abord, le 21 novembre, le Secrétariat Général de la Présidence qui est scindé en deux organismes : le Cabinet du Président de la République, et le Secrétariat Général du Gouvernement (Dzomo-Silinou, *ibid.*, 225). Ensuite, un ensemble de décisions sont prises qui ont pour but de déverrouiller l'appareil décisionnel par la responsabilisation des échelons inférieurs de la hiérarchie au niveau ministériel, et provincial, par des délégations plus nombreuses et diversifiées (Etong 1988, 923). Dans le livre-programme

qu'il publie une année plus tard, en 1987, Paul Biya justifie ces mesures comme la traduction, sur un plan juridique et institutionnel, de sa volonté de réorganiser l'État Camerounais pour « s'assurer de l'efficacité de son action » (p. 54-55), en « s'appuyant sur une administration publique plus performante » (p. 140)

C'est dans ce contexte que sont engagées la mission spéciale de sensibilisation de l'appareil administratif aux principes du Renouveau, dite « Mission Zambo », et l'accélération et la concrétisation de l'orientation managériale du Cameroun par la création de l'ISMP en 1985.

1.2. La Mission Zambo : comprendre l'administration pour la changer

Portant le nom du ministre chargé de la conduire (Joseph Zambo, ministre délégué à la Présidence de la République chargé des relations avec les assemblées), la « Mission Zambo » représente une des initiatives les plus originales et les plus remarquables de l'histoire administrative au Cameroun. Sa grande particularité vient de ce qu'elle repose sur un principe reconnu unanimement fondamental, bien que rarement appliqué, du changement organisationnel et de la réforme administrative : procéder de manière inductive dans la recherche aux solutions de réforme, partir du « monde réel »⁹⁹.

Créée par décision du chef de l'État (Lettre No B36 du 30 janvier 1985), la mission a pour objectif principal d'établir un diagnostic général de l'administration publique au Cameroun, et de proposer des solutions à moyen et long terme. Le mandat concret de l'équipe¹⁰⁰ en charge de la

⁹⁹ La stratégie récente de la Banque mondiale en matière de réforme administrative s'appuie explicitement sur cette démarche dans l'analyse des problèmes de performance des services publics, et dans la proposition de solutions. Sur ce sujet, voir les articles du numéro spécial de la Revue Internationale des Sciences Administratives de septembre 2013.

¹⁰⁰ En plus de Joseph Zambo, les autres membres de l'équipe sont : Samuel Ndiwane Musehili (Secrétaire général du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale), Louis Franklin Essengue (Inspecteur d'Etat à l'IGERA), François Xavier Mbouyom (Directeur de la délégation au ministère de la justice), Abdoulaye Ba (Directeur des personnels au ministère de la Fonction publique), Lazare Kaptué (Directeur de la Santé publique au ministère de la Santé publique), Félix Tsala (Inspecteur national de pédagogie) au MINEDUC, Hermann Misse (Conseiller technique dans

mission est de mener, entre le 15 avril et le 17 mai 1985, des investigations dans chaque chef-lieu des dix provinces camerounaises et de visiter quelques services publics et sociétés installés dans la province. En outre, le chef de la mission accorde des audiences aux personnalités locales et préside des réunions de concertation auxquelles prennent part le gouverneur de la province, les préfets de la province, les délégués ou chefs de service provinciaux, les parlementaires de la province, les membres du Conseil Économique et Social de la province, les présidents de section du parti, les présidents de section de l'Organisation des femmes du parti de la province, (OFRDPC), les présidents de section de l'Organisation des jeunes du parti de la province (OJRDPC), un représentant du Groupement interpatronal du Cameroun (GICAM), un représentant de l'Union Nationale des Travailleurs du Cameroun (UNTC), le maire de la municipalité du chef-lieu de la province, les directeurs des entreprises publiques et parapubliques, les directeurs des entreprises privées de plus de 100 salariés.

En plus de la diversité des participants conviés, une autre particularité des séances de concertation de la « Mission Zambo » est la liberté de ton. Consigne expresse est donnée de parler librement de l'administration camerounaise, d'en dénoncer les dysfonctionnements, les tares, les maux sans crainte de la censure. L'effet est immense. La mission connaît une forte popularité et est fortement médiatisée.

Le rapport final de la mission est transmis au chef de l'État, mais n'est suivi par aucune mesure, ni par aucun plan d'exécution¹⁰¹. En fait, il disparaît dans un silence total, et est vite relégué au statut de pièce d'archive. Pourtant, le rapport Zambo constitue un document fondamental pour

les services du ministère chargé des relations avec les assemblées de la Présidence de la République : en outre secrétaire de la délégation), Quentin Otabela (Journaliste à Cameroun Tribune), et Albert Ndi Belinga (Chargé de secrétariat du ministre chargé des relations avec les assemblées à la Présidence de la République). Source : *Cameroun tribune* du 11 avril 1985.

¹⁰¹ Pour une étude en profondeur de cette mission, voir Abanda 1989.

toute réflexion sur le changement administratif au Cameroun. Entre autres intérêts, le rapport dresse un inventaire détaillé des problèmes concrets de l'administration publique camerounaise dans ses différents espaces (ministères sectoriels, services déconcentrés, sociétés publiques et parapubliques), et propose des solutions afférentes. D'ailleurs, les problèmes décrits dans ce rapport pourraient sans difficulté servir de base à toute analyse sérieuse du changement administratif au Cameroun depuis trois décennies. Dans cette optique, pour reprendre la grille d'analyse de Kingdon, le courant des problèmes administratifs au Cameroun apparaît étonnamment stable sur plusieurs décennies. Seules les solutions changent (Kingdon 1995).

Au lieu d'une réforme en profondeur de l'administration publique camerounaise comme le préconise le rapport Zambo, les décideurs politiques adoptent une approche plus stratégique, et plus ciblée. Ils décident de concentrer leurs efforts sur un segment du personnel étatique : les hauts-cadres. C'est la naissance du projet ISMP qui symbolise un changement paradigmatique du Cameroun en matière de réforme administrative. Ainsi, malgré la proximité temporelle des deux initiatives (la Mission Zambo et la création de l'ISMP ont lieu la même année), il est davantage pertinent de considérer le choix du modèle néomanagérial d'inspiration nord-américaine comme une solution tactique correspondant à l'agenda politique du moment, et une opportunité stratégique de démarcation de l'ancien régime marqué par la tradition bureaucratique française.

Aussi, si la bifurcation managériale que prend le Cameroun en 1985 semble découler du mouvement de matérialisation des promesses de changement faites par le nouveau régime, il n'en demeure pas moins qu'elle s'ancre également dans un projet et une politique initiés sous le gouvernement précédent¹⁰², dont elle reprend la rhétorique et le capital institutionnel. Le but de

¹⁰² Le Congrès Ordinaire du parti au pouvoir, l'UNC, tenu à Bafoussam en janvier 1981 est particulièrement déterminant, et s'avère révélateur de l'influence qu'a eue la politique de l'ancien régime sur la gouvernance du régime Biya. En effet, appelé « Congrès de la Maîtrise », sans doute parce qu'intervenant à un moment de croissance et de prospérité économiques inégalées dans l'histoire du Cameroun, le Congrès définit les axes

cette section est donc d'analyser cette dynamique dialectique de rupture et de continuité, qui marque l'apparition du répertoire managérial au Cameroun.

II. Le point tournant de l'institutionnalisation du management au Cameroun : la création de l'ISMP

La décision de créer un Institut Supérieur de Management Public au Cameroun en 1985 s'inscrit dans la fournée des initiatives stratégiques visant à concrétiser l'idéologie du Renouveau du régime au pouvoir. Comme il a été vu dans les sections précédentes, cette décision est produite par un ensemble de dynamiques et de processus de nature diverse : politiques, cognitifs, historiques, institutionnels. Cependant, les éléments de causalité mis de l'avant, dans leur majorité, ont pour scène d'expression l'espace public, et peuvent conduire à occulter ou à négliger d'autres dimensions de l'adoption camerounaise du répertoire managérial. Une autre histoire de l'ISMP existe. Elle est moins connue. Elle est discrète.

Mis en place avec l'appui institutionnel de l'ENAP de Québec, l'ISMP représente un parfait exemple de transfert par imitation. En effet, tant en ce qui concerne l'approche du management que pour la structure organisationnelle, l'ISMP est conçue par réplique du modèle de l'ENAP du Québec. Les paragraphes qui suivent présentent le projet ISMP, et en décrivent le rôle en tant qu'agent de réforme administrative au Cameroun.

II.1. L'ISMP : une figure d'exportation de l'ENAP au Cameroun

principaux du développement national pour les années à venir. Ces axes sont repris, presque explicitement, par le nouveau gouvernement qui en fait la base de sa stratégie gouvernante. Par exemple, dans le domaine de la gestion publique, les thèmes de la rationalisation des méthodes de gestion et de la moralisation des affaires publiques qui sont un des piliers de base du « Renouveau », figurent en fait au nombre des axes majeurs de la stratégie de développement de la « Maîtrise ». Il en est de même pour d'autres domaines comme l'agriculture, la santé, l'éducation. Pour un aperçu des discours de la « Maîtrise », voir Secrétariat de l'AN (1983).

Créé par le décret no 85/1298 du 27 septembre 1985, l'ISMP est le produit de la coopération économique et technique entre le Canada et le Cameroun (Accord de Coopération Économique et Technique du 15 septembre 1970). La création de l'Institut s'appuie sur un Protocole d'Entente entre le Gouvernement du Canada, représenté par l'ACDI, et le gouvernement du Cameroun, représenté par le Ministère de la Fonction Publique et le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (Protocole d'Entente Canada-Cameroun du 07 mai 1986.). Les missions principales dévolues sont : le perfectionnement ou le recyclage des cadres supérieurs en exercice, le but étant d'accroître la performance et la capacité d'action des administrateurs publics, parapublics et même privés ; la recherche et la consultation par la mise sur pied d'un laboratoire d'expertise de consultation en gestion publique ; et la documentation en administration publique (Etong ibid., 927). Cette dernière fonction confère un statut particulier à l'Institut qui se situe au croisement du secteur public et du secteur privé.

Ainsi, l'ISMP est un établissement d'enseignement professionnel, de recherche administrative et de consultation en management, qui vise à « dynamiser la fonction publique camerounaise en assurant sa formation et son perfectionnement en management public » (Protocole d'Entente). Parmi les nombreuses particularités de l'Institut, la plus marquante vient sans doute du fait qu'elle s'inspire presque intégralement de l'organigramme, du mode de fonctionnement et de l'approche pédagogique de l'ENAP du Québec. Pour reprendre la typologie de Harold Wolman (1992; 2002), l'ENAP fait ici figure *d'opérateur*, mais également de *source* de transfert institutionnel. Dans le processus d'introduction du management public et de création de l'ISMP au Cameroun, l'ENAP intervient à titre de *diffuseur* d'idées et de *facilitateur*. Elle sert d'interface entre le gouvernement camerounais et l'ACDI, et apporte un appui institutionnel au

projet, notamment en fournissant expertise et ressources humaines. Mais également, l'ENAP sert de source à l'ISMP qui en constitue une réplique presque identique.

En outre, en plus de la structure organisationnelle (voir annexe), le mandat et la mission de l'ISMP sont assez similaires à ceux de l'ENAP. Dans l'esprit des autorités camerounaises, l'Institut se présente comme un moyen privilégié d'amorcer le Renouveau national du Président Biya, et un instrument de modernisation administrative. L'objectif initial est de « vivifier » l'administration publique camerounaise, et d'encadrer les processus de réforme administrative en dotant le personnel étatique de compétences et de connaissances solides dans les techniques modernes de management.

Organisation hybride donc, l'ISMP relève du registre de la décentralisation technique. Sur le plan administratif, l'institut est placé sous la tutelle du ministre de la fonction publique. Sur le plan académique, l'ISMP relève de l'Université de Yaoundé II (université d'État spécialisée dans le droit, la science politique et les sciences économiques). Enfin, bien qu'étant une structure relevant du système public, l'ISMP a (aussi) une vocation lucrative. Les ressources d'enseignement de l'Institut, qui portent le titre singulier de « professeur-consultant », offrent des services de consultation et d'expertise dans divers domaines, et touchent une prime au prorata de leurs prestations et du montant du contrat exécuté, en sus de leur salaire mensuel. D'ailleurs, l'Institut exerce un marketing dynamique à l'endroit du marché national camerounais, mais aussi à l'endroit du marché international ; notamment du marché de la sous-région africaine.

Enfin, la clientèle de l'ISMP apparaît large et diverse. Elle matérialise l'ampleur que le gouvernement accorde au projet, et sa volonté de diffuser le management aux niveaux, supérieur

et moyen, de l'organisation administrative. Le tableau qui suit présente un état des différentes catégories de clientèles visées par l'ISMP.

Tableau V : les clientèles de l'ISMP

Niveau de l'administration	Responsable des Services Centraux	Responsables des Services extérieurs	Autres cadres administratifs
Clientèles visées	<ul style="list-style-type: none"> - Secrétaires généraux et assimilés - Directeurs et assimilés - Chefs de services et assimilés 	<ul style="list-style-type: none"> - Gouverneurs - Secrétaires généraux des provinces - Membres cabinets gouverneurs - Préfets, sous-préfets et adjoints - Cadres Education nationale - Délégués et Chefs de service extérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Cadres A - Cadres B - Contractuels

Source : ENAP 1985, 27

En définitive, au regard de ses principes, de sa structure et de son « marché-cible », l'ISMP représente une véritable innovation¹⁰³ institutionnelle. Par son orientation envers le marché et le secteur privé, l'Institut constitue un premier terrain d'expérimentation du NMP public au Cameroun, situant le pays en phase avec la tendance mondiale en matière de réforme administrative.

II.2. L'ISMP comme outil de réforme administrative

Le fondement de la création de l'ISMP se trouve dans la nécessité de renouveler les conceptions et les méthodes de management, de créer chez les gestionnaires des secteurs public et parapublic

¹⁰³ L'innovation, ici, est entendue comme « un processus impliquant la génération, l'adoption et la diffusion de nouvelles idées qui produirait un changement "qualitatif" dans le contexte particulier d'une organisation » (Sorensen et Torfing 2011, 8), ou de l'unité d'adoption (Walker 1969).

une nouvelle culture bâtie autour d'une préoccupation centrale d'efficacité au service de l'État, et des collectivités aux divers paliers de l'administration (ISMP 1993, 20). Le management d'inspiration nord-américaine est le référentiel principal de l'institut, qui cultive « des valeurs centrées sur le souci du client, la recherche du résultat et le travail en équipe » (Desaulniers 1996, 99). Orientations qui contrastent particulièrement avec les méthodes de gestion du secteur public en vigueur dans l'administration publique camerounaise.

A la différence du modèle OM qui se concentrait sur les moyens et les processus de production administrative, la nouvelle approche met l'accent sur les résultats, sur les ressources humaines, sur l'efficacité, l'économie et l'efficience¹⁰⁴. Elle emprunte les outils et techniques du secteur privé. Ainsi, ce qui fait figure de révolution, des cours et notions réservés aux étudiants destinés au monde de l'entreprise sont dorénavant enseignés, de manière permanente, au personnel étatique : comptabilité de gestion, gestion des ressources humaines, comptabilité nationale, développement organisationnel, etc¹⁰⁵.

La stratégie de réforme portée par l'ISMP est éclectique. Elle vise à transformer l'administration publique camerounaise par le sommet, en ciblant les cadres supérieurs de l'administration. Dans l'esprit des réformateurs, la responsabilisation et la formation de l'échelon supérieur de la hiérarchie au management public nord-américain aura un effet de dynamisation de l'ensemble de l'appareil administratif. Les séminaires de formation de l'ISMP visent ainsi à transformer la gestion des organisations publiques et parapubliques au Cameroun en dotant les gestionnaires de nouvelles méthodes de mobilisation des personnels et de nouveaux outils de gestion. Les

¹⁰⁴ Les fameux « 3 E » du NMP.

¹⁰⁵ Certes, certains séminaires OM formaient déjà des fonctionnaires sur des techniques et outils utilisés en entreprise. Mais, ces séminaires étaient ponctuels, et concernaient un nombre limité de cadres administratifs.

méthodes de mobilisation des personnels impliquent les cercles de qualité, les projets de services et les centres de responsabilité. Les nouveaux modes de gestion, quant à eux, incluent la modernisation des procédures (système de gestion d'information, système informatique, gestion des ressources humaines et de la communication, audits en organisation), et la diffusion des techniques fonctionnelles : comptabilité analytique, contrôle de gestion (tableau de bord), marketing et communication informatique (Abessolo 1995).

Néanmoins, cette stratégie de réforme « top-down » s'avère limitée au regard des premières analyses évaluant l'impact de l'ISMP sur l'administration publique camerounaise (Kemper 1992). En effet, et c'est une constante depuis sa création, les sessions de formation de l'ISMP accueillent en grande majorité les cadres moyens et subalternes. De retour dans leurs administrations, ces gestionnaires n'ont qu'un impact limité sur l'organisation qui est régulée par le principe hiérarchique, et obéit à d'autres logiques, dont la logique patrimoniale. Il est par conséquent indiqué de supposer que dans un cadre demeuré dirigiste, et fondé sur la centralité du principe d'autorité¹⁰⁶, les cadres diplômés de l'ISMP, formés dans l'esprit de l'autonomie managériale se retrouveraient avec une marge de manœuvre limitée.

Se trouve ainsi posée une autre particularité de l'administration publique au Cameroun : la coexistence ou l'existence parallèle de plusieurs répertoires et rationalités d'organisation administrative. Cette particularité a un impact sur la trajectoire de réforme qui se définit davantage par des mécanismes discrets de changement, que par des moments de rupture abrupts.

¹⁰⁶ Pour une bonne illustration et analyse de la régulation de l'administration publique camerounaise par les principes d'autorité, d'hiérarchie et de polarisation monocentré de la décision, voir les thèses de doctorat de Nlepe 1986 et Dzomo-Silinou 1998.

Section 3. L'ISMP et la transformation graduelle de l'administration publique camerounaise : la sédimentation comme mécanisme de changement

L'adoption officielle du management public comme paradigme d'organisation administrative au Cameroun, à travers la création de l'ISMP, illustre parfaitement le phénomène de changement institutionnel par sédimentation mis en avant par la littérature institutionnaliste (Thelen, *ibid.*, Schickler, *ibid.*). Dans leur plan initial, les dirigeants politiques camerounais, décident de s'attaquer au « mal administratif » à partir de la base, c'est-à-dire la formation des agents de l'État, et envisagent une réforme en profondeur de l'ENAM. Mais la difficulté de réaliser à court terme un tel projet, du fait du « verrouillage » de la position de cette institution dans l'environnement politico-administratif camerounais¹⁰⁷ les contraint à d'autres options. Le

¹⁰⁷ Les verrous sont essentiellement de deux ordres : premièrement, bien qu'étant une institution de formation camerounaise, l'ENAM est alors dirigée par un français, et ses programmes de formation, tout comme sa structure organisationnelle et ses règles de gestion sont fortement influencés par la tradition administrative française. L'ENAM matérialise la continuité historique du cadre de relations entre la France et le Cameroun, qui après la période coloniale, s'inscrit dorénavant dans la coopération bilatérale. En quelque sorte, l'ENAM est un produit de cette coopération et participe aussi bien du rayonnement culturel (à travers l'exportation de ses institutions) de la France à l'étranger, que d'une tentative par celle-ci de conserver un levier d'influence dans ses anciennes possessions coloniales. Par conséquent, une réforme qui ouvrirait la voie à une culture administrative et à un pays différents de la France remettrait en cause une tradition et un capital d'influence solidement établis. Elle rencontrerait difficilement la collaboration française. De même, l'ENAM représente un point névralgique du système de gouvernance clientéliste et népotiste établi au Cameroun. En effet, le système de recrutement au Cameroun étant fondé sur le principe wébérien de l'accès aux charges publiques par le biais de concours et d'examens formels, l'école représente la porte d'entrée principale à la fonction publique. Ce principe a d'importantes conséquences compte-tenu de la base de la régulation sociopolitique au Cameroun. Premièrement, la politique de quotas, que nous avons évoquée au chapitre précédent, trouve un terrain d'application propice à l'occasion des concours d'entrée qui offrent un critère objectif, du moins stable à la répartition géostratégique de l'emploi public. Le but étant de nourrir le mythe de « l'équilibre régional » qui constitue une des ressources de légitimation du régime en place. De même, à l'intérieur des grands blocs géostratégiques que constituent les régions, l'accès à l'école constitue une ressource patronale importante pour les acteurs politiques dominants qui s'en servent comme un instrument de reproduction hégémonique ou de rétribution des clientèles. En conclusion, une réforme en profondeur de l'ENAM pourrait avoir d'importants effets distributifs sur le système de gouvernance au Cameroun, en modifiant ou en érodant la capacité d'influence des acteurs dominants. Elle susciterait leur inévitable opposition.

démantèlement de l'ENAM est contourné par la création de l'ISMP, un établissement de formation parallèle, mais aux principes et mode opératoires distincts, voire opposés. Cette adjonction crée une dynamique nouvelle, et modifie la trajectoire camerounaise de développement administratif.

Désormais, coexistent trois types de système de régulation dans l'administration publique camerounaise : un système de régulation informel, néopatrimonialiste ; un système de régulation bureaucratique ; et un système de régulation embryonnaire, (néo)managérial¹⁰⁸. Trois espaces d'action comportant leurs règles, leur rationalité et leurs mécanismes d'institutionnalisation propres (Pour une analyse similaire, voir Hyden 2010). L'organisation administrative camerounaise en est transformée et affiche désormais l'aspect d'un territoire délimité par le principe bureaucratique, gouverné par l'ethos néopatrimonial, et abritant des enclaves (néo)managériales.

De nombreux exemples peuvent être avancés pour illustrer le développement parallèle de deux répertoires d'organisation administrative au Cameroun, à partir de 1985. Au nombre de ceux-ci, nous pouvons citer la poursuite des séminaires de formation en Organisation et méthodes, et le maintien des bureaux d'études OM jusqu'à la fin des années 1980. Alternativement, à la même période, des séminaires dans les domaines du (nouveau) management public sont organisés sous l'égide de l'ISMP : gestion des ressources humaines, gestion de l'information, développement organisationnel, etc. Ces séminaires visent une même clientèle, les cadres supérieurs et moyens de l'administration publique camerounaise, mais enseignent des principes et méthodes de gestion peu convergents.

¹⁰⁸ Ce caractère tridimensionnel est selon Goran Hyde la particularité de la tradition administrative en Afrique (2010). Pour une analyse du système de régulation managérial dans l'administration publique camerounaise, voir Ngouo 2012.

La collaboration entre les répertoires managérial et bureaucratique est institutionnalisée par la création d'une mégastructure qui réunit les trois établissements principaux d'enseignement supérieur du personnel étatique : le Centre National d'Administration et de Magistrature (CENAM)¹⁰⁹. Doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, le CENAM est placé sous la tutelle du Ministre de la Fonction publique. Cette curiosité institutionnelle¹¹⁰ (réflexe centralisateur des dirigeants camerounais ?) est d'autant plus intrigante qu'elle tente de concilier également trois traditions de coopération bilatérale portées par les écoles qui la constituent : la coopération française incarnée par l'ENAM, chargée de la formation initiale des gestionnaires des administrations ; la coopération canadienne portée par l'ISMP, chargée du recyclage et du perfectionnement des gestionnaires dans le domaine du management ; et, enfin, la coopération allemande, représentée par l'Institut des Techniques Administratives et Financières (ITAF) créé en 1984, et chargé de la formation et du perfectionnement des cadres moyen d'exécution en techniques administratives et financières (Etong *ibid.*, 926).

Cette association improbable génère des lourdeurs et des incohérences dans la gestion des composantes. Entre autres éléments explicatifs de cette situation, on peut avancer l'indétermination dans les rôles respectifs du CENAM et de ses constituantes dont les mandats en matière de recherche, de recyclage et de perfectionnement s'avèrent imprécis. De même, le niveau d'autonomie de chacun des établissements n'est pas clairement précisé, et la nature de leur structure organisationnelle (qui est hiérarchique : divisions-services-bureaux) n'est pas en accord avec leur nécessité de fonctionnement en réseau. Enfin, il existe une ambiguïté dans la

¹⁰⁹ Décret n° 85/1296 du 27 septembre 1985 portant création et organisation du Centre National d'Administration et de Magistrature. Ce décret est complété par le Décret n° 85/1297 du 27 septembre 1985 portant statut de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature et par le Décret n° 85/1298 du 27 septembre 1985 portant statut de l'Institut Supérieur de Management Public.

¹¹⁰ La tentative de conjuguer rationalité managériale et rationalité légale n'est toutefois pas une pure invention camerounaise. Une telle approche a cependant été déjà expérimentée en France. Voir Chevallier et Loschak 1982.

présentation du statut des établissements, notamment en ce qui concerne l'ENAM et l'ISMP qui sont tous deux considérés comme des établissements d'enseignement supérieur.

La confusion entre l'ENAM et l'ISMP se cristallise avec les années et débouche sur une véritable compétition entre les deux institutions qui se livrent une guerre des compétences. Les effets de ce conflit illustrent de manière édifiante la logique de transformation graduelle inhérente au mécanisme de sédimentation. En effet, au fil des années, on observe une absorption réciproque par les deux institutions des caractéristiques de l'institution rivale, ce qui a pour effet de modifier complètement le système de formation administrative au Cameroun. Premièrement, l'ENAM introduit la formation avancée (recyclage et perfectionnement), apanage initial de l'ISMP, dans ses missions. En retour, l'ISMP décide en 2010 d'instaurer un cycle de formation complète (initiale et avancée). Enfin, des cours de management public sont offerts à l'ENAM, et ce, dès la formation initiale.

Les difficultés de coordination et les lourdeurs de gestion, qui s'amplifient avec le temps, mènent à la disparition du CENAM en 1992¹¹¹. Dans l'opération, l'ITAF est également démantelé, et ses missions sont récupérées par l'ENAM.

Une autre dimension de l'existence de l'ISMP qui illustre de la transformation de l'environnement et de la trajectoire de développement administratif au Cameroun est le domaine de la consultation et de l'expertise. Son statut particulier lui conférant une autonomie dans la gestion de ses sources de financement, l'ISMP participe, à titre privé, à divers processus de changement au Cameroun. La caractéristique de ces participations est qu'elles reposent sur l'application de règles et principes du marché au fonctionnement d'une organisation publique :

¹¹¹ Entre 1986 et 1992, le CENAM est présidé par Samuel EBOO'O qui coordonne l'action des trois structures. L'ITAF, quant à lui, connaît deux dirigeants pendant sa brève période d'existence : Njitessi (1984-1989) et Kago Lele (1989-1992).

appels à soumission donc compétition, contrats définis à court terme avec des objectifs précis et une rémunération définie, sous-traitance et implication du privé pour la réalisation de certains contrats. Par conséquent, de ce point de vue, l'ISMP représente un exemple intéressant de transfert des préceptes du NMP au Cameroun.

Conclusion

Le présent chapitre avait pour but d'étudier la deuxième séquence majeure de la trajectoire historique de la réforme administrative au Cameroun. Le chapitre a révélé que cette séquence est marquée par l'apparition d'un nouveau répertoire de réforme, le répertoire néomanagérial, qui sans revêtir tout à fait tous les attributs du mouvement réformiste alors en pleine expansion dans le monde entier, le Nouveau Management Public, s'en montre suffisamment proche. L'analyse a par ailleurs essayé de restituer la dynamique causale qui a mené à l'apparition de ce répertoire. En particulier, la dynamique circulatoire et la dynamique politique interne, caractéristiques de la configuration de la séquence se sont avérées décisives.

Un autre élément d'intérêt apporté par le chapitre est la modalité particulière d'introduction du management public d'inspiration nord-américaine dans l'administration publique camerounaise. A la différence de la précédente séquence où on a observé que la réforme émerge et prend forme au Cameroun comme une composante organique et une fonction interne de l'activité étatique, la stratégie adoptée pour le NMP est différente. La démarche du changement est indirecte, et localisée. Elle se concentre sur une catégorie du personnel, et sur des aspects du fonctionnement de l'administration.

Enfin, il a été noté que si la réforme entend redéfinir la manière de penser l'organisation et la gestion de l'administration camerounaise, elle n'introduit pas une véritable rupture dans l'ordre

administratif au Cameroun. Se proposant comme une alternative, la réforme n'évacue pas ou ne remplace pas les systèmes de régulation et d'organisation institués. La force des verrous de ces systèmes la condamne presque à demeurer une voie expérimentale du changement qui emporte adhésion par son capital de légitimité, et est de fait assimilée par le discours politique, mais qui se révèle, à la pratique, difficile à mettre en œuvre.

Cependant, la résistance à la réforme n'implique pas qu'elle soit entièrement superficielle, ou qu'elle constitue uniquement un argument de rhétorique stratégique. Car, si au cours de cette seconde séquence, l'État refait la réforme, aussi bien dans le contenu que dans la mise en forme, la réforme refait aussi l'État. Les éléments de management diffusés par l'ISMP, qui en plus d'être agent opérateur devient également une source de transfert, prennent progressivement racine dans l'administration camerounaise et contribuent à créer, des années plus tard, les conditions de facilitation de l'implantation d'une culture néomanagériale au Cameroun. La théorie des rendements croissants, selon laquelle une fois instaurées, les institutions se développent selon leur propre logique interne, et s'ancrent par le jeu stabilisé des attentes et des apprentissages des acteurs, et finissent par produire ou perpétuer des stratégies, des comportements et des rôles spécifiques (voir North 1990), s'avère d'une grande utilité à cet égard, pour comprendre la dynamique de transformation graduelle initiée par la création de l'ISMP.

Au final, un des principaux enseignements de ce chapitre, lié à l'observation des modalités et des conditions d'apparition du répertoire néomanagériel au Cameroun, est la relation entre la viabilité d'une réforme et la base de régulation sociopolitique du système politique. La viabilité d'une réforme est fortement liée à l'importance et la place de l'administration dans le système stratégique de légitimation du régime. Ainsi, moins les stratégies de légitimation reposent sur la

capacité de contrôle de l'administration et sur l'usage instrumental de celle-ci comme ressource de patronage, plus les réformes pourront être menées en profondeur et attaquer les comportements et les espaces de pouvoir internes à l'administration. Les stratégies de domination, de reproduction et de légitimation du pouvoir politique ont un impact sur la viabilité et le succès des réformes.

Cette relation, qui s'observe également dans la configuration de la première séquence, se confirme également dans celle de la troisième séquence de réforme que nous nous proposons d'étudier dans le chapitre suivant. Le répertoire dominant de cette configuration est défini par le changement des paramètres de la régulation sociopolitique. S'achemine-t-on vers une constante du développement administratif au Cameroun ?

Chapitre 4 : Réformer en période de décroissance : l'administration publique camerounaise sous ajustement structurel (1989-2000)

La troisième séquence de réforme administrative, qui dure une décennie, de la fin des années 1980 au début de 2000, marque une nouvelle étape dans la trajectoire du développement administratif au Cameroun. La décennie s'avère active du point de vue des réformes. De nombreux programmes sont mis en place qui s'appuient sur des répertoires différents. L'orientation néolibérale est dominante pendant les premières années. Mais, à partir de 1995, le paradigme de la « bonne gouvernance » devient également une référence explicite du changement administratif au Cameroun.

La configuration de la séquence apparaît toute autant traversée par des dynamiques contradictoires. Premièrement, la relation entre le contexte structurel et les choix de réforme, dont la décision relève dorénavant moins des dirigeants politiques nationaux, s'avère plus nette. A la différence des deux précédentes configurations, l'agenda des réformes administratives dans la troisième est défini et dominé par des acteurs externes à l'État, les institutions financières internationales. C'est en ce sens que l'État se « défait » de la réforme. La réforme administrative apparaît comme une des conditionnalités nécessaires du programme de réformes économiques et financières imposé par les bailleurs de fonds internationaux. Son contenu, sa mise en œuvre, son financement, et ses finalités sont décidés selon des impératifs gestionnaires et macroéconomiques généraux, détachés des réalités sociopolitiques locales.

Mais, également, la réforme « défait » l'État. En effet, nombre des réformes étudiées dans le chapitre sont mises en place pendant la période des programmes d'ajustements structurels (PAS),

dont elles constituent, comme on vient de le souligner, une composante. Le répertoire de ces réformes, qui confirment le virage néomanagérial de l'administration camerounaise, consiste en des mesures qui visent à l'« amincissement » de l'État, à son désengagement des sphères productives, et à l'abolition ou au desserrement des systèmes de contrôle formels établis dans l'administration.

Cependant, l'État « défait » n'est pas un État vide. Les concessions faites par les dirigeants politiques au niveau international ne se traduisent pas par une perte de pouvoir au niveau interne. Au contraire, les mesures imposées se révèlent bénéfiques pour ces derniers, en leur permettant de renouveler et de consolider leurs capacités de régulation. Ainsi, bien que la réforme ne demeure plus un espace d'affirmation de leadership, dans la continuité des configurations précédentes, elle reste une entreprise stratégique de légitimation et de consolidation de la capacité de gouverner.

L'objectif du chapitre est d'analyser les dynamiques et processus sous-jacents aux trois grands axes d'observation présentés : la configuration, le répertoire, la trajectoire. Premièrement, l'analyse de la configuration met en exergue les catégories d'acteurs, et l'état des rapports de pouvoir qui caractérisent leurs relations. Ensuite, une étude des deux répertoires majeurs de la séquence est effectuée. Il est notamment question de présenter les programmes et mesures inspirés par ces cadres référentiels du changement. Enfin, la troisième section met en perspective la séquence par rapport à la trajectoire de développement administratif au Cameroun.

Section 1. Programmes d'ajustement structurels et recomposition de la gouvernance publique au Cameroun

La configuration de la troisième séquence de réforme est traversée par trois dynamiques majeures, chacune mettant en exergue la position de pouvoir d'acteurs spécifiques. Premièrement, les PAS marquent la fin (ou la suspension) de la « souveraineté » économique et financière du Cameroun dont les politiques sont dorénavant définies par les Institutions Financières Internationales (IFIs). Cependant, à partir du milieu des années 1995, à la suite du constat des effets néfastes des premiers PAS, notamment sur le plan social, et de la transition démocratique amorcée quelques années plus tôt, de nouveaux acteurs s'imposent dans le champ des réformes institutionnelles au Cameroun, porteurs d'un nouveau référentiel : la « bonne gouvernance ». Enfin, bien que dominantes, les deux premières dynamiques, si elles contribuent à affaiblir le rôle de l'État pour la première, et à le redéfinir pour la seconde, ne réduisent toutefois pas à néant le pouvoir politique de l'État, et sa capacité à réguler la société. Au contraire, on assiste au redéploiement, et au renouvellement de la gouvernance étatique.

I. L'expérience camerounaise des programmes d'ajustement structurel : la dictature de la bourse

Les Programmes d'ajustement structurel (PAS) désignent un ensemble de mesures élaborées par la Banque Mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) au début des années 1980, avec pour objectif d'aider les pays en voie de développement à retrouver une situation économique plus saine, une croissance soutenable et durable, par la restauration des équilibres macroéconomiques (Nsouli 1993 ; Henner 1996 ; Dujardin 2003). Trouvant leur origine dans la succession des crises internationales des années 70 qui révèlent les limites du modèle de développement, keynésien et interventionniste, de ces pays, les PAS présentent la particularité

notable de constituer un cadre de réponse multidimensionnel qui propose une alternative sur les plans économique, institutionnel et idéologique. Mais, ce cadre s'avère contraignant, et laisse peu d'initiative aux pays qui l'adoptent. Les PAS signent le retour à la tutelle des pays africains.

1.1. L'État perd sa souveraineté économique : la genèse des PAS au Cameroun

Dans le contexte de crise des années 1970-80, où la plupart des économies d'Afrique, et même du monde, sont en pleine récession et éprouvent d'importantes difficultés, le Cameroun affiche une santé étonnante. Jusqu'au milieu des années 1980, le pays est considéré comme un modèle de réussite¹¹², son PIB par habitant est passé de 160 \$US en 1961, à 960 \$US en 1986 (Gauthier, 1997 : 44). En effet, la croissance des recettes publiques, suite à la découverte de gisements pétroliers à la fin des années 1970, et la prudence de la politique macroéconomique du président Ahidjo¹¹³ permettent au pays de ne pas subir les effets des crises internationales, et d'améliorer, au contraire, ses performances économiques. Entre 1977 et 1985, les taux de croissance sont successivement de 15, 13, 16, 13, 12% (Edou 1989 : 26). Au cours de cette période faste, de nombreux programmes sociaux et de lutte contre la pauvreté sont mis sur pied, dont une politique d'expansion de la fonction publique; les salaires des fonctionnaires sont augmentés de 13%, les allocations familiales de 8% (Gaillard 1989, 77).

A partir de 1985/86, l'économie connaît un premier essoufflement, causé par l'effondrement du cours du pétrole et des principaux produits d'exportation (cacao, café, coton). La croissance baisse d'abord lentement de 12 à 9 % en 1985/86, puis de manière vertigineuse les années suivantes : -

¹¹² En septembre 1982 à Toronto, la Conférence des bailleurs de fonds des principaux pays occidentaux décerne au Cameroun le prix de « pays africain le plus dynamique » (Gaillard 1989, 127).

¹¹³ En particulier, le Cameroun évite le syndrome hollandais grâce à une politique de stérilisation des recettes pétrolières (Chauvin, 2012 : 4). Cette politique consiste à neutraliser la rente pétrolière en plaçant une partie de celle-ci sur les marchés financiers extérieurs. De même, la non intégration des recettes pétrolières dans le budget de l'État et le placement d'une partie de la rente pétrolière à l'étranger, en limitant « l'effet dépense » associé au boom, a constitué une stérilisation « conjoncturelle » qui a fait obstacle à l'appréciation du taux de change réel (Koutassila 2000).

3% en 1986-87, -9% en 1987-1988, -5% en 1988-1989. En 1986/87, le déficit du compte courant de la balance des paiements atteint un niveau de 9,5% du PIB. Durant la même période, celui du budget de l'administration centrale s'élève à plus de 508 milliards de FCFA, soit 7,6% du PIB. Les effets se font ressentir sur la gestion économique de la nation : les arriérés de paiement s'accumulent, l'activité économique baisse en intensité, le système bancaire est déséquilibré. Il s'en suit une importante crise de liquidités (Edou ibid., Evehe 2003, 195).

En plus de l'effondrement du cours des matières premières, les raisons de ce déclin sont à chercher également dans la baisse des recettes d'exportation, qui sont réduites pratiquement de moitié en quelques années, et l'appréciation du CFA face au dollar américain, qui a perdu 40% de sa valeur (Chauvin 2012, 5).

Face à cette situation, le gouvernement camerounais décide dans un premier temps de ne pas faire recours aux IFIs. Dans son discours à la session budgétaire de l'Assemblée nationale du 20 juin 1987, le chef de l'État qui reconnaît l'existence d'une crise dans le pays, affirme pourtant que « le Cameroun n'ira pas au FMI ». Une politique d'ajustement interne est mise en place, consistant en un plan de lutte en sept points contre la crise économique. En résumé, il s'agit de réduire le train de vie de l'État, d'assainir les finances publiques, de supprimer le gaspillage et de relancer la production (Cameroun Tribune 5 juin 1990, 13). Mais, ces mesures s'avèrent largement insuffisantes, et se révèlent incapables d'arrêter la dégradation de la situation économique. La crise prend de l'ampleur. Complètement dépassées, et en contradiction avec les précédents discours officiels, les autorités camerounaises décident de se tourner vers les institutions de Washington, et de mettre en œuvre un plan de stabilisation et de relance économique. C'est le début de la période des PAS.

I.2. Les PAS : isomorphisme coercitif et diffusion des valeurs néolibérales en Afrique

Le socle théorique et idéologique des PAS est l'érection du marché comme norme optimale d'allocation des ressources, et mode privilégié d'organisation et de régulation sociale et économique. Dans cette vision, l'État acquiert un rôle subsidiaire. Il se limite à l'organisation des services collectifs, et sert de cadre juridique au bon fonctionnement de l'économie. Le principe de base ici est, d'une part, de retirer à l'État ses attributions de gestionnaire de la croissance et de moteur du développement économique, et d'autre part d'accorder plus d'importance au secteur privé dans ces deux domaines. Le désengagement de l'État des secteurs productifs s'accompagne en outre d'une implication plus grande du privé dans la gestion des questions ne relevant pas directement de l'économie de production (santé, sécurité sociale, éducation), mais qui se trouvent dorénavant soumis aux critères de concurrence, de rentabilité, d'efficacité (Alternatives Sud 1994; Plane 1998)

Dans l'esprit des promoteurs de cette vision, la justification de la libéralisation de l'économie s'appuie sur l'argument selon lequel l'économie privée de marché atteint le meilleur des équilibres possibles. Le système économique et financier peut être amélioré par la suppression des contrôles au niveau du marché des capitaux, du crédit et du change. L'élimination des distorsions au niveau des prix devrait en fait relancer l'efficacité économique grâce à une réponse comportementale appropriée des acteurs concernés (Bajpai 1990; 1994.). De même, privatiser l'activité économique, et déréguler au maximum les échanges permettrait aux mécanismes de l'offre et de la demande d'être plus effectifs dans la régulation économique. Enfin, davantage que de simples ajustements économiques, les réformes prônées par les PAS, se révèlent plus globales et plus systématiques, car elles visent à placer, au final, la gestion de la société toute entière sous la coupe de la main invisible du marché.

Cette dernière idée est d'ailleurs reprise par certains auteurs, qui voient en les PAS des tentatives d'imposer, dans les pays africains, un nouveau modèle social et politique. Valette, par exemple, soutient cette position lorsqu'il affirme :

« C'est devenu une évidence : l'Ajustement structurel n'est pas seulement un remède pour atteindre de meilleures performances. Derrière les objectifs économiques à caractère technique pour réduire la demande et dynamiser l'offre, se profile un vaste chantier de recomposition en profondeur des sociétés visant à diffuser le modèle libéral et démocrate. Il ne suffit pas seulement de substituer une logique économique, celle du marché, à une autre, celle de la rente, il s'agit aussi et, peut-être surtout, de promouvoir l'émergence de nouvelles valeurs et de nouveaux comportements » (Valette 1994, 143).

D'autres auteurs ont également repris cette idée en soutenant l'existence d'affinités électives entre la démocratie et les ajustements structurels. Dans cette logique, la corrélation peut être soit négative ou positive. La corrélation négative s'expliquerait par les contestations et mouvements sociaux nés à la suite des effets sociaux des programmes (pertes d'emploi, baisse du pouvoir d'achat, etc.). Les programmes joueraient ici un rôle de catalyseur dans l'émergence de problématiques sociales portées sur l'espace public, qui serait ipso facto objectivé et construit. L'argument avancé pour la corrélation positive, quant à lui, met de l'avant l'impact d'un nombre de facteurs sur les habitudes et le système politiques, notamment, la nécessité des dirigeants politiques d'expliquer et de justifier leurs choix- ce qui induit en l'occurrence une certaine modification de l'expression du contrat social-; la promotion de l'initiative privée et de la libre entreprise ; l'introduction, sous la pression des bailleurs de fonds, des droits humains parmi les critères de gouvernance (Deng et al. 1991 ; Souley 1991).

Toutefois, ces deux hypothèses demandent à être relativisées. En effet, concernant la corrélation négative d'abord, il convient de noter que c'est moins les effets sociaux des PAS en eux-mêmes, que l'incapacité des États à les anticiper, contenir ou palier qui sert de levier aux contestations menant à l'effondrement des régimes autoritaires. La crise des PAS vient révéler d'abord, puis accélérer la faillite du modèle de gouvernance de l'État en Afrique dont la base de régulation est

la redistribution et l'exploitation des ressources publiques à des fins personnelles. Or, dans ce contexte de crise économique sévère, ces ressources se raréfient, ce qui sape le système des allégeances personnelles et rend plus ardu le contrôle politique. La politique de l'État du pauvre ou de l'État-assistance en place depuis les indépendances ne peut plus se maintenir, sous peine d'enterrer définitivement un État déjà en grande difficulté¹¹⁴. Les mesures d'ajustement portent le coup de grâce à cet État, qui, n'ayant plus rien à distribuer, voit en outre son assise de prélèvement diminuer. Il se retrouve dépourvu, démun, donc inutile, et par conséquent illégitime. D'où la force de sa contestation au début des années 1990.

Enfin, concernant le second argument, il faudrait relever qu'en dépit de la pénétration des valeurs néolibérales dans les systèmes socioéconomiques et économiques africains à la suite des PAS, il faut aussi souligner la résilience des anciens systèmes établis. De ce point de vue, plutôt qu'une transformation réelle, on assiste davantage à des processus d'hybridation, ou à des applications sélectives des préceptes néolibéraux, la forme procédurale de la démocratie l'emportant sur la forme libérale¹¹⁵. Le succès des mesures des PAS ne signifie en rien succès et avancée des stratégies néolibérales en Afrique, car très souvent les réformes sont cosmétiques. Dans cet ordre, ce sont moins les objectifs économiques et gestionnaires de performance, de rentabilité, de productivité, de restructuration organisationnelle, d'efficacité qui sont les plus importants dans l'analyse de la situation que les modalités et résultats des transactions et processus qui, eux, sont toujours le reflet du système politique, de la trajectoire historique et nationale particulière d'un pays, et de son mode d'insertion internationale (Hibou 1999, 63).

¹¹⁴ Ce scénario est presque atteint au Cameroun où, en dépit de signaux d'alerte manifestes à partir de 1984-1985, l'État a maintenu sa politique sociale, en l'intensifiant au contraire. Le niveau de dépenses publiques connaît une augmentation à cette période. Toutefois, l'accalmie est de courte durée, car dès 1988, le pays passe sous ajustement structurel. Voir Gaillard 1989, 127-130.

En définitive, si les PAS sont apparus comme des instruments de promotion de l'idéologie néolibérale en Afrique, et sont apparus comme des cadres coercitifs d'action publique appliqués uniformément à un grand nombre de pays africains, il convient de rester prudent dans l'analyse de la mise en œuvre de ces programmes, et de leurs résultats. De ce point de vue, seules des études de cas peuvent édifier sur l'ampleur et l'effectivité des processus.

En ce qui concerne le Cameroun, le bilan des PAS¹¹⁶, tant en ce qui concerne l'exécution que l'impact s'avère très mitigé. En dehors du 5^e programme dont l'exécution se révèle satisfaisante, et mène à des résultats qui ont un impact positif sur la relance économique, l'expérience des ajustements structurels, jugée trop laborieuse, a peu d'incidences financières directes au Cameroun. En revanche, les politiques conjointes de stabilisation et d'ajustement structurel semblent être, à moyen terme, à l'origine du renversement de tendance de la détérioration des certains indicateurs macro-économiques tels que le taux de croissance réel et les déficits internes et externes (Ateba 1998).

Sur le plan social, le bilan s'avère plus direct, quoique négatif. Les mesures structurelles imposées au Gouvernement camerounais, en particulier celles visant à réduire les dépenses de l'État, s'avèrent désastreuses pour les populations et leur impriment un souvenir vivace et douloureux attaché à trois événements particuliers: la double baisse des salaires des fonctionnaires et agents de l'État de 30% en janvier 1993, et 50% en novembre 1993 ; le licenciement de plus de 50.000 employés des sociétés publiques et parapubliques liquidées ou privatisées ; et la dévaluation du FCFA de janvier 1994 (Cogneau et al. 1996 ; Alibert 1997 ; Engono 1999).

¹¹⁶ Pour une étude détaillée des PAS au Cameroun, voir Touna 2009.

Cependant, les effets et les enseignements des PAS vont bien au-delà des sphères économique, financière et sociale. Dans la sphère administrative par exemple, cette période se caractérise par un certain dynamisme, et par la mise en œuvre de différentes mesures de changement institutionnel et organisationnel. Cette dynamique de réforme administrative pendant la période des ajustements structurels au Cameroun est analysée dans une section ultérieure.

Enfin, notons que si les PAS traduisent de façon nette l'emprise de la conjoncture économique et financière internationale, et des acteurs financiers internationaux sur la situation interne des États africains, ils révèlent également les limites de leurs « recettes », et de leurs solutions. Ce constat d'échec va ouvrir une fenêtre d'opportunité à une nouvelle catégorie d'acteurs, et à un nouveau courant de réforme : le paradigme de la gouvernance.

II. La complexification des règles du jeu : le mouvement de la revitalisation de l'administration publique au Cameroun

L'adoption du répertoire de la gouvernance par le Cameroun, et les pays africains en général, comme guide de réforme administrative à partir des années 1990, participe d'un ensemble de dynamiques sociales, politiques, institutionnelles. Premièrement, elle traduit un glissement paradigmatique des théories économiques qui fondent les stratégies internationales en matière de développement institutionnel et de croissance économique. Le modèle néolibéral classique, qui inspire les réformes institutionnelles depuis le Consensus de Washington, et qui prône la régulation par le marché, le déploiement de la logique marchande dans tous les secteurs de l'activité sociale, et la sacralisation et l'expansion du privé aux dépens de la sphère publique cède la place à une conception néokeynésienne du développement, qui remet sur la sellette l'importance du rôle de l'État et la nécessité de structures publiques consistantes (Centre Canadien et al. 1995; Peters et Savoie 2001). Deuxièmement, la diffusion des préceptes de la

Gouvernance en Afrique intervient dans un contexte de démocratisation, et donc de redéfinition des règles du jeu politique.

II.1. L'émergence du répertoire de la gouvernance : dynamique politico-institutionnelle

Dans un premier temps, un bref historique de l'émergence du paradigme de la gouvernance est avancé, puis, les principes et implications majeures sont exposés.

II.1.1. Origines de la gouvernance

Le paradigme de la gouvernance¹¹⁷, ou du moins un de ses avatars théoriques et institutionnels, la « bonne gouvernance » qui devient le nouveau répertoire de réforme administrative prôné par les partenaires internationaux au développement, tire ses origines des théories de la Nouvelle Économie Institutionnelle (Harris 1995). Le modèle offre une alternative opportune aux institutions multilatérales de financement au moment où l'entreprise du développement est en crise. La certitude du triomphe de l'économie marchande se trouve remise en question : les

¹¹⁷ La gouvernance, en tant que concept analytique apparaît plus ancienne. En effet, s'il est possible d'en retrouver les fondements dans l'Égypte antique, notons toutefois que c'est à partir des XIII^e et XIV^e siècles que le mot apparaît dans les langues française et anglaise, avec le sens d'« art de gouverner ». Le mot connaît ensuite une longue évolution, au cours de laquelle il est majoritairement réapproprié par la culture et la théorie de l'entreprise privée, principalement dans les pays anglo-saxons. De nos jours, la notion de gouvernance connaît une multitude de sens et est présentée simultanément comme un projet politique, une formule de gestion, une idéologie ou un cadre d'analyse neutre. Frederickson (2004) dans une réflexion sur l'usage de la gouvernance en administration publique offre un aperçu de la vaste panoplie des sens donnés à la gouvernance dans la littérature :

« Governance is the structure of political institutions (National Research Council 1999). Governance is the shift from the bureaucratic state to the hollow state or to third-party government (Milward and Provan 2000; Salamon 2002; Frederickson 1997; Rhodes 1997). Governance is market-based approaches to government (Kettle 1993; Donahue and Nye 2002). Governance is the development of social capital, civil society, and high levels of citizen participation (Hirst 2000; Kooiman 2001; Sorensen 2003). Governance is the work of empowered, muscular, risk-taking public entrepreneurs (Osborne and Gaebler 1992). In the United Kingdom governance is Tony Blair's "third way," a political packaging of the latest ideas in new public management, expanded forms of political participation, and attempts to renew civil society (Newman 2001). Governance is the new public management or managerialism (Kernaghan, Marson, and Borins 2000; Considine and Painter 1997). Governance is public-sector performance (Heinrich and Lynn 2000). Governance is interjurisdictional cooperation and network management (Frederickson 1999; O'Toole 2003; Peters and Pierre 1998). Governance is globalization and rationalization (Pierre 2000). Governance is corporate oversight, transparency, and accounting standards (Monks and Minow 2004; Jensen 2000; Blair and MacLaury 1995) ».

conditionnalités s'accumulent sans grande efficacité, les effets des PAS se révèlent éloignés des résultats attendus, les pays en voie de développement peinent à rembourser leurs dettes, et au contraire, multiplient les demandes de renouvellement et de rééchelonnement. (Chavance 2007). Une grande réflexion s'amorce au sein des institutions financières internationales, à partir de 1995, qui mène à une redéfinition du questionnement en matière de développement. On note une inflexion du discours néolibéral, et par ricochet du discours des grandes organisations internationales, qui intègre graduellement des préoccupations sociales liées à la pauvreté, au sous-développement, au développement durable. Le regard se décentre des stratégies des bailleurs, pour se porter sur le repérage des éléments permettant d'expliquer l'échec des réformes. De manière convergente, les causes sont attribuées aux dysfonctionnements liés à l'environnement interne des pays en crise, et aux caractéristiques de leurs organisations étatiques (Campbell 2005 ; Duchastel 2004).

II.1.2. Le nouveau consensus international de la gestion publique

Le nouveau consensus qui découle de la remise en cause des principes classiques du néolibéralisme à partir du milieu des années 1990, est désigné sous le vocable de « bonne gouvernance ». Il s'énonce autour de trois postulats. Premièrement, les réformes ne peuvent contribuer à la croissance qu'à travers une organisation plus efficiente de l'État. Deuxièmement, le cadre institutionnel a un impact net sur l'efficacité de l'organisation publique, comme c'est le cas d'ailleurs pour toute organisation (Williamson 1985). Et enfin, l'État de droit est nécessaire pour que puisse fonctionner le marché. Par conséquent, un cadre de bonne gouvernance implique que la sécurité des citoyens soit assurée et le respect de la loi garanti, notamment par l'indépendance des magistrats (État de droit); que les organismes publics gèrent de façon correcte et équitable les dépenses (bonne administration); que les dirigeants politiques rendent

compte de leurs actions (responsabilité et imputabilité); que l'information soit disponible et accessible à tous (transparence) (Chevallier 2003).

Les « recettes » de la « bonne gouvernance » deviennent le nouveau cadre d'une « bonne » gestion du développement. Cette position s'avère lourde de conséquences, et inaugure une nouvelle trajectoire institutionnelle pour les pays en crise, en particulier pour les États africains. En effet, l'État voit son rôle réhabilité, mais dans une conception instrumentaliste et fonctionnelle. Sans remettre en question le mouvement du désengagement de l'État, la nouvelle tendance maintient son importance dans l'économie, non plus en tant que « pilote », mais en tant que « stratège » : sa fonction consiste à superviser le jeu économique, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits (Chevallier, *ibid.*).

Dans cet ordre, l'État n'affiche plus une relation d'antagonisme ou de réduction et de domination avec le privé et le marché ; il se redéploie dans une logique de partenariat. En revanche, les fonctions étatiques sont recentrées autour des missions qu'il est seul à pouvoir assumer, soit parce qu'elles touchent au monopole de la contrainte (fonctions régaliennes), soit parce qu'elles assurent la protection collective contre les risques de toute nature (sécurité), soit encore parce qu'elles sont indispensables au maintien de la cohésion sociale (services publics) (Chevallier *ibid.*, 25). Enfin, sa dimension redistributive est remise à l'ordre du jour, et renforcée, dans une certaine mesure (Astier et al. 2005).

Sur un plan chronologique, l'ajustement paradigmatique est scellé par deux événements majeurs dans les années 1990. Premièrement, en 1995, année charnière s'il en est, qui marque le changement du discours international du développement, il se tient à Copenhague un Sommet mondial sur le développement social qui mobilise une pléthore de groupes et de mouvements de

la société civile qui plaident pour une resocialisation, sinon une re-politisation de l'espace de régulation transnational. Ce sommet traduit la concrétisation de la remise en question de l'hégémonie du néolibéralisme au cours des vingt dernières années, et la transformation du cadre d'exercice de l'autorité étatique, par l'apparition de nouveaux acteurs (Duchastel *ibid.*, 4). Puis, en 1997, année de la crise asiatique, notons la publication décisive du Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde qui admet l'incapacité du marché à assurer l'allocation optimum des ressources, et à, seul, gérer les effets pervers de la globalisation. La gouvernance est alors définie comme le socle commun des valeurs qui doivent guider les pratiques et la gestion tant du secteur public que du secteur privé. En outre, ce rapport de 1997¹¹⁸, qui peut être considéré comme la charte du nouveau consensus international, reconnaît cinq fonctions essentielles à l'État : établir un système de lois, maintenir un environnement de politiques non discriminantes y compris la stabilité macro-économique, investir dans les services de base et l'infrastructure, protéger l'environnement, favoriser l'équité (Banque mondiale 1997). Enfin, de manière concrète, la « bonne gouvernance » devient le référentiel systématique des initiatives, internationales et nationales, de lutte contre la corruption et la pauvreté, et d'aide au développement. L'allocation d'aide et d'assistance dans ces trois secteurs est déterminée par la capacité des pays récipiendaires à mettre en œuvre les préceptes de bonne gouvernance, les « bons élèves », recevant en général plus d'apport que ceux jugés plus réticents et moins ouverts à l'adoption des préceptes. De nouveaux acteurs internationaux s'ajoutent, ou reviennent, sur la scène institutionnelle de l'aide, complexifiant davantage le système de reddition des comptes des

¹¹⁸ Cependant, il convient de noter qu'il est généralement admis que le premier usage, par la Banque mondiale, du terme de « gouvernance » dans un sens spécifique remonte à 1989 dans son rapport sur le développement en Afrique Subsaharienne. Deux autres rapports publiés en 1992 et en 1994 viennent étayer le concept stratégique de gouvernance forgé par la Banque en vue de rationaliser, redéployer et relégitimer à la fois, ses pratiques vis-à-vis des États demandeurs d'aides financières pour leur développement.

États africains. Il s'agit en particulier des organismes du système onusien, dont le PNUD qui est impliqué au Cameroun, et de l'Union Européenne (UE) (Courtin 2011a, b).

III. L'État est mort, vive le pouvoir ! : redéploiement et renouvellement des rapports de domination au Cameroun

La troisième dynamique de la configuration est portée par les acteurs locaux camerounais. La prépondérance des organisations internationales, financières et institutionnelles, dans l'adoption des réformes mises en œuvre au Cameroun laisserait croire à une perte de pouvoir totale des dirigeants camerounais. Paradoxalement, c'est l'effet contraire qui est observé. Les conditionnalités apportent un souffle nouveau au système de gouvernance clientéliste. L'analyse des jeux politiques de réforme permet d'observer la volonté des acteurs locaux d'instrumentaliser, et de contourner les mesures coercitives imposées. Enfin, les réformes de cette troisième séquence permettent l'émergence, ou la montée en puissance d'acteurs marginaux du champ politico-administratif camerounais.

III.1. Le démantèlement de l'État : opportunité ou menace pour le système de gouvernance ?

Les réformes d'ajustement structurel présentent trois caractéristiques notables : elles sont normatives (promotion du moins d'État, du libéralisme, du libre-échange) ; elles sont simplificatrices (homogénéisation de situations très différentes) et dualistes (orthodoxie/hétérodoxie), et elles prônent le rejet du politique (Hibou 1998, 17). Destinées à réduire le rôle, l'importance et la présence d'un État déjà exsangue, les mesures et programmes accompagnant les PAS sont imposées comme des conditionnalités préalables au versement de liquidités, sous forme de prêts. Cependant, les effets observés sont davantage manifestes sur le plan socio-politique, que sur le plan économique. Au Cameroun, la résilience du secteur public

tient à deux raisons antithétiques dans leur finalité individuelle, mais convergentes dans leur logique ultime : l'instrumentalisation et la récupération des effets des réformes d'une part, et d'autre part, la résistance et le contournement des injonctions.

Premièrement, les réformes participent à la consolidation et à la redynamisation du régime informel camerounais dont la base de survie repose sur la capacité de redistribution, d'entretenir une clientèle, de maintenir les allégeances et loyautés personnelles, de disposer d'une rente abondante. Le « trésor de guerre » du régime, acquis pendant la période des « vaches grasses » (1970-1985), ayant sérieusement été entamé par les crises économiques et des années de dilapidation, les dirigeants camerounais se plient nolens volens aux réformes structurelles imposées, mais se précipitent d'en convertir le financement en ressources de domination et de patronage. Ils apprécient en particulier le côté discrétionnaire, et extra-budgétaire de l'aide (van de Walle 1993, 379). Le processus des privatisations fournit un exemple éclairant de cette pratique.

En effet, des études ont montré que les privatisations constituent une manne financière pour le régime en place. Certes, les structures cédées sont proches de la faillite¹¹⁹ ; mais, dans de nombreux cas, elles sont bradées à des montants dérisoires, les membres du régime investis obtenant au passage des sommes peu négligeables à titre de pot de vin, ou tout simplement en détournant une partie des fonds versés (Cas des douanes, des forêts : voir Hibou ibid., 18-9 ; Nguihé 2002 ; Konings 2011, 83-85). C'est dans ce sens que Béatrice Hibou souligne avec grande pertinence que les modifications de politique économique préconisées par les IFIs :

« remettent moins en cause les mécanismes économiques, les modes de production ou la qualité des interventions économiques de l'État que les conditions dans lesquelles la recherche de ressources, économiques et financières, mais également politiques et

¹¹⁹ Un tableau en annexe présente l'ensemble des privatisations menées jusqu'au terme au Cameroun.

sociales, a lieu. Les privatisations se révèlent moins être une modification des modalités de gestion (passage du « nationalisme économique » à l'exploitation des « opportunités du marché ») qu'une modification des modalités de l'« économie de pillage » (passage du siphonage, par les élites, des ressources publiques au partage du gâteau national par l'achat ou la participation, par ces mêmes élites, des entreprises devenues privées) » (1998, 23).

En somme, les réformes permettent, entre autres, aux dirigeants politiques d'ajuster leurs stratégies d'accaparement des richesses, et de renflouer leurs caisses de déploiement hégémonique.

De même, en partant du second principe qui caractérise la gouvernamentalité ou le système de gouvernance au Cameroun, à savoir l'inextricabilité entre les pouvoirs économique et politique, avec la domination du second sur le premier, on peut considérer que la restriction du domaine des compétences étatiques et l'ouverture au privé, et à d'autres acteurs économiques, ne signifie pas forcément un affaiblissement du pouvoir politique. Au contraire, avec l'ouverture de la sphère économique à d'autres acteurs, on assiste au renouvellement et au redéploiement des points et des modalités d'intervention du pouvoir étatique. Destinées à réduire le poids de l'État et du politique dans la gestion des affaires économiques, voire de la société, les réformes permettent au contraire d'en intensifier la présence, étant donné l'irréductibilité des dimensions public/privé et économique/politique (Hibou 1999 ; Mbembe 1999 ; 2000). D'où la réflexion de Béatrice Hibou : « la privatisation de l'État n'est pas dilution de l'économie dans le politique, ni domination des logiques publiques par les logiques publiques, mais multiplication des points d'intervention de l'État » (1999, 38-9).

Mais, les réformes structurelles ne participent pas uniquement à la consolidation des positions des acteurs dominants. Nombre d'élites étatiques les considèrent au contraire comme une menace qui pourrait mettre au système établi qui leur accorde larges prérogatives et privilèges (van de Walle *ibid.*, 359). Mais, plutôt que de s'y plier, elles optent pour le contournement, en

usant de tactiques diverses comme l'application partielle ou retardée des réformes, et l'instrumentalisation des bailleurs de fonds international comme capital politique sur la scène politique locale. L'attitude du chef de l'État Paul Biya apparaît illustrative de cette position.

Une des caractéristiques de l'État néopatrimonialiste est le conservatisme, la propension des élites à rechercher et maintenir le statu quo (Konings *ibid.*, 23). Paul Biya semble avoir fait de ce principe un des fondements de son régime, malgré la rhétorique officielle qui proclame l'inverse. En effet, non seulement le chef de l'État continue de distribuer rentes et faveurs, à travers des nominations, des recrutements¹²⁰, ou en fermant les yeux sur la corruption et les détournements qui ont atteint des proportions exceptionnelles, mais également, il se refuse à appliquer, dans l'ensemble, les mesures imposées par les IFIs. Le Cameroun est d'ailleurs sanctionné pour cette défiance (le FMI suspend des financements, la BM classe le pays parmi les très mauvais élèves dans son rapport de 1994). Le pays évite de justesse la banqueroute grâce à une intervention de la France. Ce qui le décide à se plier aux bailleurs de fonds, du moins dans la forme (Konings *ibid.*, 33).

Deux terrains en particulier servent de chassé-croisé entre le chef de l'État et les institutions internationales : les privatisations et le « dégraissage » de la fonction publique. La privatisation est un des piliers du programme néolibéral imposé aux États africains à travers les PAS (Plane 1996). Au Cameroun, au-delà des considérations techniques et financières, la lenteur et l'échec relatif du processus semblent avoir été influencés par l'agenda personnel du chef de l'État, qui a la prééminence sur l'ensemble des décisions législatives, économiques, administratives et politique du pays (Nguihé 2016). Nombre des entreprises indexées par les IFIs appartiennent à

¹²⁰ Il est significatif de relever qu'entre 1982, année d'arrivée au pouvoir de Paul Biya, et 1997, l'effectif du personnel étatique a doublé. Ni le déclenchement de la crise économique en 1987, ou le début des PAS n'arrivent à endiguer le mouvement qui s'essouffle timidement vers 1998, pour reprendre de plus belle deux années plus tard. Un tableau de l'évolution de l'effectif du personnel de l'État camerounais est fourni en annexe.

des secteurs stratégiques au Cameroun : agro-industrie, communications, transports, infrastructures publiques (Tsafack-Nanfosso 2004). Peter Konings y voit ainsi une explication forte de la réticence de Paul Biya à l'égard de la privatisation lorsqu'il relève que :

« There is considerable evidence that the Biya regime has been extremely reluctant to sell state-owned enterprises, which it looks upon as a threat to its patronage politics and the maintenance and consolidation of its power. Consequently, the initiation and execution of a privatisation programme has been slow in Cameroon » (ibid. 83).

La réponse du Chef de l'État face aux exigences des bailleurs de fonds de supprimer au moins 40.000 postes dans la fonction publique apparaît fondée sur des motivations similaires. En effet, une partie importante de la fonction publique, et des recrutements des dernières années, est issue du groupe ethnique Beti auquel appartient Paul Biya. La fonction publique représente donc une ressource fondamentale de patronage pour le chef de l'État. La décision d'orienter l'intervention sur la masse salariale globale, plutôt que sur les effectifs en eux même peut se comprendre comme une tentative du pouvoir de conserver coûte que vaille sa base de soutien.

En outre, depuis mai 1990, le Cameroun s'est ouvert à la démocratie. Le contexte politique a changé, et le Chef de l'État doit désormais composer avec une donne marquée par une contestation ouverte de son régime, et la montée en puissance de l'opposition, qui n'hésite pas à attaquer la moindre initiative ou décision prise (Bitee 2004). Ce dernier doit donc se montrer prudent dans ses choix, autant politiques qu'économiques. Il fera preuve d'adaptation stratégique (Sindjoun 1994 143).

Après avoir remporté, sur le fil (près de 40%), les élections présidentielles tenues le 1er mars 1992, contre Ni John Fru Ndi (près de 36%), leader du Social Democratic Party (SDF), Paul Biya s'emploie dans les années qui suivent à conserver le pouvoir. S'assurant de garder en toutes circonstances le contrôle de l'agenda politique, le chef de l'État camerounais joue d'habileté, et à travers promesses démagogiques, concessions politiques (libertés publiques rétablies, nouvelle

constitution en 1996, dialogue national), techniques de déstabilisation de l'opposition, parvient à nouveau à rester le seul maître de jeu. En 1997, il remporte à nouveau les élections présidentielles, avec un score sans appel de 92.6%. Les principaux partis d'opposition ne participent pas à cette dernière élection.

Pendant la période de transition, sa légitimité étant fortement contestée sur le plan interne, Paul Biya se tourne vers l'international. Il peut tout d'abord compter sur l'appui indéfectible de la France, l'alliée traditionnelle, dont il aime à se présenter comme « l'un des meilleurs élèves » (Sindjoun *ibid.*, 144). Ensuite, le chef d'État va également instrumentaliser l'ambivalence des bailleurs de fonds internationaux, qui malgré leur discours critique sur la gestion économique du Cameroun, se montrent davantage complaisants sur le plan politique. De fait, la BM et le FMI apparaissent avoir besoin de la participation de l'État pour la mise en place des programmes de réforme. De plus, ces institutions ne reconnaissent pas de légitimité réelle à l'opposition, et considèrent le parti au pouvoir, et le chef de l'État, comme leur unique interlocuteur au Cameroun (Konings 2011, 45). Ce dernier va s'appuyer sur ce (mince) crédit, qu'il va transformer en ressource de légitimité au niveau interne, et en marge d'autonomie vis-à-vis des bailleurs de fonds¹²¹. Les plans de réforme sont approuvés, mais jamais appliqués en entier; des échéances de paiement sont consenties, mais jamais honorées (Ateba 1998).

¹²¹ D'autres exemples de l'instrumentalisation du conflit entre les bailleurs de fonds internationaux par Paul Biya nous sont offerts par van de Walle : en 1986-87, alors que le Cameroun est en pleine négociation avec le FMI, l'État réussit à obtenir 400 Millions de francs de la France pour la réhabilitation du secteur parapublic. Deux structures en particulier, qui sont éminemment stratégiques pour le Cameroun parviennent ainsi à échapper à la faillite : la Société Camerounaise de Coton (SODECOTON) et la Société Camerounaise d'Expansion de Modernisation de la Riziculture de Yaoundé (SEMRY) qui sont deux sociétés dominées par les élites du Nord, par ailleurs condamnées par la BM. De même, autre manœuvre tactique, alors que la BM et le FMI s'opposent à la construction d'un aéroport, au coût de 88 milliards de FCFA, à Yaoundé, le gouvernement camerounais réussit à obtenir les fonds de l'Allemagne (1993, 379). Ces manœuvres tactiques permettent au chef de l'État de sauvegarder, d'un côté, sa structure de domination hégémonique, et d'un autre côté, de recueillir le capital de prestige qu'apporte, au niveau interne, la construction d'un aéroport moderne au Cameroun.

D'années en années, les programmes d'ajustement se succèdent, mais la réalité change à peine. L'État neopatrimonial n'a jamais été aussi puissant au Cameroun.

III.2. Mouvements sur la scène politico-administrative nationale : les externalités des réformes

Un autre mouvement significatif de la configuration de la troisième séquence de réforme administrative au Cameroun est la montée en puissance d'acteurs marginaux. Premièrement, l'expertise internationale ressort, de ses diverses implications dans les programmes de réforme (POE, Revue du cadre juridique, PRCG), fortement contestée et délégitimée¹²². En revanche, l'expertise nationale, a fortiori publique, portée par des structures étatiques telles le Secrétariat Permanent à la Réforme administrative (SPRA) et l'ISMP, se trouve de plus en plus valorisée et associée à la conception et à la mise en œuvre des réformes. Néanmoins, la périodicité, la pertinence et l'orientation générale de ces réformes restent toujours décidées par les bailleurs de fonds internationaux.

Toujours au niveau national, on peut relever l'émergence du Premier Ministre (PM) comme acteur confirmé du champ des réformes institutionnelles au Cameroun. A la différence des autres périodes et configurations de l'histoire du développement institutionnel dans ce pays, où la Présidence de la République et ses administrations déléguées avaient la prégnance, le PM et ses services ont pour la première fois la charge d'un programme majeur de réforme. Le constat s'avère loin de l'anecdote si l'on considère la place et le rôle historiquement dévolus au PM dans le système de gouvernance camerounais.

Depuis l'accès du pays à l'indépendance en 1960, la fonction de PM au Cameroun est indissociable de la mise en œuvre des stratégies hégémoniques et des calculs politiques du pouvoir exécutif, en particulier du président de la République, inhérents à la tentative de

¹²² Source : entretiens croisés avec le SPRA, et divers responsables de l'ISMP.

consolider sa domination politique. Cette idée est par exemple apparente dans la nomination de Charles Assale comme PM du Cameroun oriental en mai 1960, et du Cameroun fédéral, de 1961 à 1965, mais également dans son remplacement par des hommes de moindre envergure en juin 1965. Dans les premiers cas, le choix du chef de l'État s'explique par la volonté de s'allier un homme utile dans sa campagne de ralliement, notamment en raison de ses relations avec les élites francophones ; et dans le second, par la volonté d'apparaître comme le porte-parole unique de la nation (Takougang 2003 ; Ngwe 2006, 12).

Aboli en 1972 par Ahidjo, le poste est réinstauré en 1975, avec Paul Biya pour titulaire. En tant que PM, Paul Biya, apparaît sans envergure politique, personnage complètement effacé et écrasé par la domination sans partage du chef de l'État. Son rôle est purement technique. Tout laisse à croire que le choix de Biya, originaire du sud, pour ce poste, se justifie par la volonté de concrétiser la politique d'alliance hégémonique transethnique d'Ahmadou Ahidjo. En janvier 1984, peu d'années après son arrivée au pouvoir, Paul Biya supprime à nouveau le poste, qui est réintroduit le 26 avril 1991. Sadou Hayatou est nommé PM. Pur technocrate, et ancien ministre des Finances, Hayatou apparaît très favorable aux idées néolibérales, et aux PAS. De plus, il fait consensus auprès de l'opposition politique, car réputé compétent (Ngwe *ibid.*, 18).

Après les élections présidentielles de mars 1992, et depuis cette période, le choix du PM s'inscrit directement dans les transactions politiques spécifiques au système de « dépouilles », et à la configuration du champ politique, camerounais. En effet, depuis le remplacement de Sadou Hayatou par Simon Achidi, le 9 avril 1992, le titulaire du poste est originaire des régions anglophones du Cameroun¹²³. Ce choix s'explique, entre autres, par la volonté du chef de l'État

¹²³ Depuis 1992, se sont succédé au poste : Simon Achidi Achu (Nord-Ouest) : 9 avril 1992-19 septembre 1996 ; Peter Mafany Musonge (Sud-Ouest) : 19 septembre 1996-8 décembre 2004 ; Ephraïm Inoni (Sud-Ouest) : 8 décembre 2004-30 juin 2009 ; Philémon Yang (Nord-Ouest) : 30 juin 2009-en poste.

d'entretenir l'illusion de partage du « gâteau national », de calmer les revendications et mécontentements des populations issues de ces régions, et de contrer l'influence du SDF, l'adversaire historique du parti au pouvoir qui y a sa base électorale. Le poste de PM est utilisé comme « bouclier » politique ou comme fusible de liaison sur la scène politique (Ngwe *ibid.*, 27 ; Sindjoun 1994, 153-154 ; Lendja 2009).

Après cette brève parenthèse historique, notons que constitutionnellement, le PM est le Chef du gouvernement au Cameroun. Il exerce le pouvoir exécutif, conjointement avec le Président de la République qui le nomme, et devant qui il est responsable¹²⁴. Mais dans les faits, pratique instituée depuis le régime Ahidjo, le chef de l'État a prééminence dans l'exercice de la fonction exécutive. La plupart des décisions stratégiques importantes lui reviennent, ou à ses administrations constitutives (Secrétariat Général, Cabinet civil). Il a le monopole exclusif du choix de l'équipe gouvernementale, tout comme de sa modification ou de sa révocation. De même, il peut dissoudre l'Assemblée Nationale (AN), qui, en retour, ne peut mettre sa responsabilité en jeu (Bilong 2001). Par conséquent, l'allégeance, la loyauté et la responsabilité des membres du gouvernement s'adressent en premier lieu au Chef de l'État. Ainsi, le PM se trouve généralement sans marge de manœuvre et sans capacité d'influencer en quoi que ce soit la direction d'un ministère, et, a fortiori, du gouvernement. En dehors du prestige, le poste de PM apparaît sans grande autorité, ni pouvoirs politiques réels.

Dans ce contexte quasi féodal, la forte implication du PM dans les réformes institutionnelles peut être analysée comme une tentative de restaurer ou d'instaurer son autorité sur les autres acteurs du champ politique. Cette conviction est renforcée par l'observation, au cours des années qui suivent, de l'accroissement du rôle des services du Premier Ministère (SPM) dans les

¹²⁴ Article 12 de la Constitution de 1996.

réformes administratives au Cameroun. Le champ de la réforme en ressort fragmenté, partagé entre une pluralité d'instances, d'agendas, et d'enjeux, politiques et institutionnels.

Section 2. Du NMP à la gouvernance : les réformes de la 3^e séquence

Deux répertoires majeurs coexistent durant la troisième séquence : le répertoire néomanagérial porté par les réformes d'ajustement structurel, et le répertoire de la gouvernance qui fonde les réformes institutionnelles mises en place à partir des années 1995.

I. Les réformes de l'administration camerounaise sous ajustement structurel

Ab initio, la réforme administrative est imposée comme une composante nécessaire des PAS en ASS ; et au même titre que les réformes économiques et financières¹²⁵, elle constitue une des conditionnalités préalables à la délivrance de prêts financiers (Batley 1999 ; Larbi 1999 ; Kempe 2001 ; Manning 2001). De fait, un volet « réforme de la fonction publique » est automatiquement intégré dans la majorité, voire l'ensemble des PAS. Cette option s'explique par la stratégie de relance économique inhérente aux ajustements structurels. En effet, dans la phase de stabilisation, préalable à celle de l'ajustement, l'instrument prioritaire en matière de réduction du déficit interne est la réduction des dépenses publiques. Quatre grandes masses budgétaires sont considérées comme postes d'intervention privilégiés par les experts en ASS : le financement des investissements publics, la masse salariale, les subventions accordées aux entreprises publiques

¹²⁵ Au nombre des réformes économiques et financières mises en place au Cameroun, soulignons : le programme général des échanges, le programme de libéralisation des prix, le nouveau code des investissements, la réforme fiscal-douanière, l'institution de la zone franche, le programme de privatisation, la restructuration du système bancaire, la réhabilitation ou la liquidation d'entreprises publiques ou parapubliques (Penda 1995, 16). Les réhabilitations des entreprises publiques sont réalisées sous réserve de la signature d'un « contrat de performance » entre l'État et l'entreprise, signifiant les objectifs à atteindre dans un horizon de temps bien défini (une année) (Tedga 1990, 279 ; Ateba, 1998 : 67-68. Au total, 37 entreprises publiques et 104 parapubliques sont restructurées dans le cadre de contrats de performance (Konings, 1993). L'expérience des contrats produit peu d'effets sur la gestion des structures les appliquant, en dehors de réductions sévères des salaires et avantages des employés (Konings 2011, 33). Les raisons de l'échec des contrats de performance au Cameroun tiennent à l'incapacité des entreprises à mettre en œuvre les mesures prises dans les contrats, et au non-respect des engagements financiers de l'État (Ateba, *ibid.*, 69).

et le service de la dette publique, interne et externe (Henner 1996). En majorité, les actions destinées à agir sur la masse salariale passent par la réforme administrative.

Ainsi, le credo des réformes, émis dans la *Déclaration de stratégie et de relance économique* (volet « réforme de la fonction publique ») s'énonce, de manière invariable, en deux règles : maîtrise de la masse salariale et efficacité de la fonction publique. Cette formule tire sa logique de la conviction, acquise dans le milieu des IFIs, que l'administration étatique, par son poids budgétaire, et par son inefficacité dans la gestion et l'allocation des ressources, est responsable d'une majeure partie des difficultés économiques des sociétés africaines (Banque mondiale 1994 ; Peter et Savoie 1995; Corkery et Ould Daddah 1998; CEA 2000). Dans cet ordre, il devient inconséquent de prôner une amélioration de la gestion du secteur privé, tout en laissant intactes les structures du secteur public. La solution néolibérale de l'État minimal repose, en outre sur des critères organiques et quantitatifs (réduction des effectifs), sur des critères fonctionnels et opérationnels (efficacité, efficience, économie). Autrement dit, selon l'aphorisme consacré, il s'agit d'assurer le « moins d'État, (mais aussi) mieux d'État ». La réduction du rôle de l'État dans les secteurs productifs doit s'accompagner de la création d'un cadre administratif, institutionnel, juridique et réglementaire à même de favoriser l'expansion du secteur privé.

Bien qu'il ait été montré dans le chapitre précédent que l'introduction de la Nouvelle Gestion publique au Cameroun précède de quelques années le début des PAS, et se situe dans la création de l'ISMP, notons néanmoins que le cadre néolibéral des réformes se révèle propice à la consolidation du modèle néomanagérial. Deux grands types de mesures se distinguent dans cet ordre : les mesures quantitatives à impact budgétaire immédiat et les mesures de restructuration organisationnelle.

I.1. Les mesures à impact budgétaire immédiat

L'objectif principal des mesures à impact budgétaire immédiat est macroéconomique : il est question d'assouplir les contraintes financières de l'État, en limitant le poids budgétaire des dépenses de personnel. De manière plus précise, les leviers d'action utilisés par le gouvernement sont de nature quantitative, et visent à réduire la masse salariale, notamment par la limitation du coût de gestion du personnel étatique, et par la réduction de leur effectif.

I.1.1. La réduction du coût de gestion du personnel public

En économie du développement, la réduction de la masse salariale est considérée comme un poste naturel d'intervention des mesures de lutte contre le déficit public. Cette relation s'avère encore plus déterminante en Afrique, car en moyenne, la masse salariale totale versée par les États africains à cette période peut représenter les 2/3 des recettes totales nationales, et même, dans certains cas, dépasser les 100% (C'est le cas du Niger : 116%. Voir Henner 1996.). Une des mesures principales, généralement appliquée à cette fin, est la réduction des dépenses du personnel public. Au Cameroun, nous renseigne Jeanine Evehe (2000 ; 2003, 196-7), le plan de réduction des dépenses du personnel public arrêté par le gouvernement comporte les actions suivantes :

- Le gel des effets financiers des avancements, décidé en 1989 ;
- La réforme du système de frais de relève, intervenue en 1991, et qui conduit à limiter les mutations des personnels à l'intérieur du pays ;
- La réduction des frais de transport des bagages et la suppression des indemnités de congé pour les personnels de l'État ;

- La réduction du personnel des ambassades et la fermeture des délégations économiques et commerciales non indispensables ;
- La réduction des frais de relève des personnels des catégories B, C, D ;
- La réduction, en 1991, des avantages non salariaux des personnels de l'État par :
 - La révision du système des allocations familiales : celles-ci sont réduites à deux éléments au lieu de trois ;
 - La suppression de la gratuité de logement pour les agents de l'État, à l'exception des personnels d'astreinte ;
 - La diminution des indemnités de fonction de 50% ;
 - La réduction des indemnités de logement des agents de l'État dont le taux est ramené de 20% du salaire de base à 8% ;
 - La baisse des salaires des agents de l'État, de 60% en 1993 ;
 - La réalisation de quatre recensements, suivis de mesures correctives : 1987 (élimination des employés fantômes) ; 1992 (pertinence des indemnités reçues) ; 1993 (constitution d'une base de données en vue de l'informatisation) ; 2000 (assainissement intégral de la solde) ;
 - Le nettoyage et la mise à jour permanente du fichier de la solde par la Cellule permanente chargée de l'assainissement de ce fichier.

Ces différentes mesures permettent de ramener la masse salariale de 214 milliards de FCFA en 1993/94 à 192 milliards en 1995, en conformité avec le calendrier arrêté avec le FMI (Evehe, *ibid.*). Toujours dans l'optique de maîtriser et de réduire la masse salariale afin de restaurer l'équilibre budgétaire interne, le gouvernement engage parallèlement un ensemble d'actions visant à réduire les effectifs.

1.1.2. La réduction des effectifs

Dans un premier temps, nous dit toujours Jeanine Evehe (2003, 198), le gouvernement camerounais met sur pied un plan de réduction des effectifs comportant deux mesures principales :

- Le gel des recrutements dans la fonction publique. Dès 1987, les recrutements sont limités aux élèves sortant de quelques établissements d'enseignement supérieur, à l'instar de l'ENAM, de l'Ecole Normale Supérieure (ENS), ou de l'Institut National de la Jeunesse et des Sports (INJS) ;
- L'application stricte des règles du régime de mise à la retraite, avec notamment :
 - La mise à la retraite systématique des personnels ayant atteint la limite d'âge ;
 - L'harmonisation des âges de départ à la retraite. Les âges de départ à la retraite des contractuels de la 9^e à la 12^e catégorie sont ramenés de 60 à 55 ans, ceux de la 7^e à la 8^e catégorie, ainsi que ceux de la 1^{ère} à la 6^e catégorie de 55 à 50 ans ;
 - La mise à la retraite automatique des agents accumulant 30 ans d'ancienneté dans la fonction publique.

Mais, ce premier ensemble de mesures s'avère insuffisant, et le gouvernement peine à rencontrer les objectifs fixés par les bailleurs de fonds internationaux. Par conséquent, en avril 1995, une opération de licenciement des personnels, intitulée « Plan social de la Fonction publique » est lancée. Ce plan d'allègement des effectifs concerne au total 7919 agents, dont la grande majorité quitte définitivement la fonction publique. Au final, la conjugaison des différentes actions évoquées permet une réduction des effectifs de l'administration publique d'un peu plus de 17%, de 188.200 agents au début de la crise, à un peu plus de 156.000 après l'application du Plan

social en 1997 (Evehe, ibid.). Quant à la masse salariale, elle passe de 300.000.000 FCFA par an en 1990/91 à 190.000.000 FCFA dès 1994/95, soit une baisse de 37%, résultant de l'effet combiné d'une compression des effectifs et d'une diminution drastique (entre 25 et 60%) des salaires des effectifs restants (Oum 2003, 215).

En plus de ces mesures d'ordre budgétaire, le gouvernement camerounais engage d'autres actions, de nature organisationnelle.

I.2. Les mesures de restructuration organisationnelle

Les mesures de restructuration organisationnelle visent à transformer la structure organisationnelle de l'administration publique camerounaise, à l'adapter aux nouveaux rôle, missions et statut de l'État. Trois grands chantiers de réforme sont engagés par le gouvernement : le plan d'organisation et d'effectifs (POE), la revue du cadre juridique de la fonction publique et la création d'un Système informatique de Gestion Intégrée des Personnels de l'État et de la Solde (SIGIPES).

I.2.1. Structure organisationnelle et performance managériale : les plans d'organisation et d'effectifs des ministères au Cameroun

Un Plan d'Organisation et d'effectifs (POE) est

« une approche normalisée qui aboutit à la définition des structures, du mode de fonctionnement et des effectifs optimaux d'une administration, au regard de ses missions et compte tenu des moyens matériels et financiers disponibles ou mobilisables à court et moyen termes » (Oum ibid., 213).

L'élaboration des POE comporte deux phases : la phase de la Stratégie Générale d'Organisation des Ministères (SGOM), et la phase des POE proprement dits. La SGOM a pour but : de proposer une organisation rationnelle du gouvernement évitant tout chevauchement de missions entre les ministères et intégrant au mieux le nouveau rôle de l'État en tant qu'intermédiaire facilitant les opérations du secteur privé ; d'analyser la mission de chaque ministère afin de

déterminer les doubles emplois et les vides éventuels ; d'établir la méthodologie d'analyse des POE (PNG 1998, 6).

En ce qui concerne le POE proprement dit, il consiste en :

- Une redéfinition du rôle et des missions confiés à chaque ministère, compte tenu de la stratégie d'intervention de l'État dans le domaine de sa compétence, ainsi que de ses relations avec son environnement interne et externe. Le cadre normatif de référence est le décret portant organisation du gouvernement ;
- Une nouvelle organisation définie dans le texte organique, qui renvoie généralement au décret portant organisation d'un ministère ;
- Un cadre organique ou plan d'effectifs qui définit, qualitativement et quantitativement, les emplois permanents et les postes nécessaires au bon fonctionnement des services du ministère et leur évolution à court et moyen termes (3 ans) ;
- Un plan d'action comportant le programme et le calendrier des mesures nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle organisation et du cadre organique des services (Oum, *ibid.*, 213-4).

La conception et la mise en œuvre des POE sont en partie assurées par des consultants internationaux d'origine canadienne¹²⁶. Une fois de plus, le Canada s'avère déterminant dans le transfert du Nouveau Management Public au Cameroun, perpétuant ainsi une tradition d'assistance technique envers l'Afrique, établie depuis les années 1960 (Sabourin 1970a, b)¹²⁷.

¹²⁶ Il s'agit notamment du cabinet canadien CRC SOGEMA qui est impliqué dans de nombreux projets de réforme de la fonction publique camerounaise entre 1992-1995. Le cabinet assure, entre autres, la réalisation des POE du Ministère des Affaires Sociales et de la Condition féminine (MINASCOF) et du Ministère de l'Éducation Nationale (MINEDUC).

¹²⁷ En plus des recherches de Louis Sabourin, une étude des rapports annuels de l'ACDI permet de constater que l'assistance technique et le développement constituent un pilier fondamental de la stratégie canadienne d'aide au développement en faveur des pays africains. Depuis 1960, le Canada finance et accompagne des projets de

L'objectif des POE est de rationaliser et d'accroître l'efficacité des organisations administratives au Cameroun, en y introduisant les principes de gestion du secteur privé. Au nombre des méthodes et instruments préconisés à cet effet, nous pouvons relever d'abord la gestion prévisionnelle des effectifs, outil de Gestion des Ressources Humaines (GRH permettant d'identifier les besoins en formation initiale et permanente, et d'opérer des recrutements en temps opportun (Cadin et Guérin 2003, 70-72 ; Guillot-Soulez 2012, 110-115). Au Cameroun, elle intervient comme composante intégrante de la démarche d'élaboration des POE et s'appuie sur un outil managérial précis, le cadre organique, qui se présente sous forme de tableau, et fait ressortir par unité de travail : les postes requis ; les tâches à réaliser par poste ; les exigences du poste ; les effectifs optimums par poste ; les profils des titulaires des postes (Evehe, *ibid.*, 202).

De même, nous pouvons relever la tentative d'améliorer la coordination ministérielle par la suppression des maillons hiérarchiques inutiles ou des postes de travail inutiles, et un effort de spécification des missions de chaque ministère et des attributions de ses structures internes. A cet effet, quoique de manière parcellaire, des postes d'adjoints sont supprimés ; et dans l'administration centrale, les « bureaux » (survivance de l'époque OM) ne sont maintenus que dans les services à vocation de gestion (courrier, budget, maintenance, matériel, personnel). La dénomination des structures centrales est également globalement harmonisée, et les divisions deviennent, dans la plupart des cas, des directions à part entière (Oum, *ibid.*, 217).

Enfin, notons les actions visant à séparer la fonction de conception, de la fonction d'exécution (principe central du NPM : voir Boston 1996; Kettl 1997; Christensen et Laegreid 2001). Cette dernière mesure se traduit, d'une part, par l'introduction, dans chaque ministère, d'un cabinet comprenant un directeur de cabinet, des conseillers techniques, une cellule de la communication

formation en Afrique, octroie des bourses d'étude à des étudiants en Afrique, y déploie du personnel d'assistance technique, en l'occurrence des enseignants et des consultants.

et un secrétariat particulier. D'autre part, on assiste à la création d'une inspection générale des missions, chargée du contrôle interne de l'exécution des missions du ministère et comprenant, outre l'inspecteur général, des chargés d'études (Evehe *ibid.*, 200).

Au total, quatre vagues ou générations de POE sont mises en œuvre au Cameroun :

La première vague concerne les ministères des secteurs économique et social : Ministère des Finances (MINEFI), Ministère du Développement Industriel et Commercial (MINDIC), Ministère de l'Économie, de la Planification, et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT), Ministère de la Santé (MINSANTE), Ministère de l'Éducation Nationale (MINEDUC), Ministère des Affaires Sociales et de la Condition Féminine (MINASCOF) et Ministère des Télécommunications et Postes (MINTPS). Ces POE sont élaborés par des consultants nationaux et internationaux auxquels sont adjoints des Conseillers en organisation administrative (COA) de la Division des Études et de la Réforme administrative (DERA) du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MINFOPRA).

La seconde vague, quant à elle, comprend les ministères du Projet Sectoriel des Transports et des Travaux publics. La troisième vague porte sur les Ministère de l'Agriculture (MINAGRI), Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales (MINEPIA), Ministère de la Recherche scientifique et technique (MINREST), Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF), Ministère du Tourisme (MINTOUR). La quatrième génération, enfin, porte sur les ministères restants. Fait significatif, les POE de cette vague sont réalisés entièrement par l'expertise locale, en l'occurrence les COA de la DERA (Oum *ibid.*, 220).

En définitive, l'impact des POE se révèle davantage décisif dans l'accompagnement et le soutien aux opérations de maîtrise de la masse salariale. Les données recueillies lors des étapes de préparation et de diagnostic, préalables à l'élaboration des POE, renseignent de manière concrète

sur l'état physique de la fonction publique camerounaise. Elles révèlent les irrégularités, les incohérences : surplus, vides, doublons, chevauchements, etc. Par conséquent, les POE permettent un assainissement plus efficace de la masse salariale, et facilitent la réduction des effectifs (Oum *ibid.*, 222).

En revanche, l'apport des POE, en termes d'efficacité, sur la structure organisationnelle et l'efficacité générale de l'administration publique camerounaise s'avère limité. Les schémas préconisés, en particulier pour les premières générations, souffrent de standardisation, et se révèlent par conséquent incapables à intégrer la complexité et l'hétérogénéité organisationnelle de l'État camerounais (Evehe 2000). En outre, la tentative de rationaliser la répartition organique de l'emploi au sein du secteur public camerounais se trouve, irrémédiablement en butte à la rationalité politique propre au système de gouvernance de ce pays. La logique établie de gestion de l'emploi repose sur l'équilibre ethno-régional, le système d'allégeances et de faveurs, le népotisme, le clientélisme. Il devient dans ce contexte très difficile de définir un organigramme, et surtout, de pourvoir à des postes sur la seule base des critères d'efficacité et d'efficience. Une réelle réforme des pratiques et du système administratifs apparaît, somme toute, indissociable d'une réforme du système de gouvernance étatique (Nzouankeu 1991).

Néanmoins, les POE ont le mérite de renouveler la culture de rationalisation organisationnelle instaurée au Cameroun depuis l'époque de l'OM. Les plans introduisent une conception moderne, ou du moins en phase avec les évolutions de la réalité organisationnelle, de la gestion de l'administration publique. Et ce, même si les changements réels demeurent minimes. De fait, nombre de concepts et d'instruments avancés ne sont véritablement implantés que quelques années plus tard, au cours de la décennie 2000-2010. En ce sens, les POE peuvent être considérés comme avant-gardistes des mutations futures de l'administration au Cameroun. Enfin, un autre

impact de ces plans est d'avoir révélé l'importance, sinon en démontré la nécessité, d'une révision du cadre juridique de l'administration publique camerounaise.

1.2.2. La révision du cadre juridique de l'administration publique camerounaise

L'adaptation du cadre juridique et institutionnel de l'administration publique camerounaise au nouveau statut de l'État devient une nécessité dans le contexte des ajustements structurels. Cette conclusion s'impose, en grande partie, à l'issue des études diagnostic et préparatoires des premiers POE, ainsi qu'à leur mise en œuvre qui soulèvent l'inadéquation du statut de l'emploi public au Cameroun avec les impératifs sociopolitiques et économiques de l'État, et les exigences de la mondialisation. La réalisation du contrat de révision est confiée à une structure privée, la CRC SOGEMA, qui, sur la base d'une étude approfondie des textes juridiques existants, fournit au gouvernement un diagnostic de la situation courante des agents de l'État. Le champ de la révision couvre l'harmonisation du statut général et des statuts particuliers, la mise en œuvre d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines y compris les textes statutaires, les politiques de carrière et de promotion, celles de recrutement et de formulation, de rémunération et d'autres avantages de service, ainsi que l'élaboration d'un système objectif d'évaluation des performances individuelles des agents (Evehe, *ibid.*, 202).

La révision du cadre juridique découle sur l'adoption, le 7 octobre 1994 (décret no 94/199 en remplacement du décret 74/138 du 18 février 1974), d'un nouveau statut général de la fonction publique camerounaise dont l'innovation principale est la consécration du « poste de travail ».

La notion de poste de travail désigne l'ensemble des tâches, des devoirs et des responsabilités exigeant connaissances et habiletés particulières, repérables dans un organigramme par un code d'identification nécessitant le service d'un fonctionnaire préalablement prévu au budget (Donfack 1995, 64). Signe d'évolution notable, le poste de travail introduit dans le secteur public

les principes caractéristiques de la gestion des ressources humaines appliquée dans le secteur privé : contractualisation, adéquation poste-profil/poste-compétences, système d'évaluation des performances individuelles des agents publics, recrutements sur la base du profil et des compétences, et non plus sur la base des diplômes et des connaissances, recrutement selon les besoins du poste et du service, et non plus selon des impératifs sociaux et politiques, recherche du rendement.

A travers cette réforme, le nouveau statut vise à faire passer le Cameroun du système de carrière, caractéristique des fonctions publiques de structure « fermée », au système de l'emploi, propre aux fonctions publiques de structure « ouverte » des pays anglo-saxons, appliquant le régime de la *Common Law*¹²⁸. Cependant, force est de souligner, au regard de l'évolution de la pratique administrative au Cameroun, que la réforme du système de gestion de l'emploi public par l'introduction du poste de travail a à peine dépassé le stade du discours et de l'effet d'annonce. Des années après l'adoption du nouveau statut de la fonction publique, la carrière des agents de l'État au Cameroun demeure toujours régie par le droit public, les recrutements se font toujours par voie de concours, sur une base automatique et annuelle ; les logiques ethnorégionales, clientélistes et népotistes fournissent toujours l'essentiel des normes de régulation du personnel public, la contractualisation liée au poste de travail est rare. L'application stricte de la rationalité technocratique et gestionnaire est freinée et limitée par le constant arbitrage et arbitraire de la rationalité politique (Awono 2011).

¹²⁸ La fonction publique de structure « ouverte », ou système d'emploi, correspond au système dans lequel l'agent public est recruté pour un poste déterminé, qu'il occupe en principe toute sa carrière. A l'inverse, dans le système de carrière ou fonction publique « fermée », l'agent public est recruté dans un corps hiérarchisé, en catégories et grades. Son emploi est défini par le grade et la catégorie dans laquelle il est recruté. L'évolution de sa carrière est définie par la succession et le franchissement des grades et catégories. Pour une étude historique de ces systèmes, voir Silberman 1993.

Notons, pour conclure cette section, que le décalage observé entre le discours et la réalité, dans la mise en œuvre des recommandations issues de la révision du cadre juridique de l'administration publique camerounaise, s'applique de manière générale à la plupart, sinon à l'ensemble des réformes implantées au cours des premiers PAS. Les mesures de réduction des effectifs et de la masse salariale, conjuguées à la dévaluation du FCFA qui intervient en 1994, ont un effet désastreux sur la société camerounaise (Mbondji 1999), mais aussi sur les performances de l'État, à l'opposé des résultats attendus. Le mouvement du désengagement de l'État, et de l'État minimal, les coupures drastiques des salaires (qui atteignent pour certaines catégories d'emploi 75% au Cameroun), les tentatives d'imposer aux administrations étatiques les méthodes du privé ont un impact énorme sur le rapport au service public. Il s'en suit une sérieuse baisse de la motivation au sein du personnel étatique, une détérioration de la qualité du service public, et une croissance exponentielle de la corruption (Evehe 2003)

En réaction à cette situation, qui est du reste générale à la totalité des pays africains sous ajustement structurel (Mkandawire et Soludo 1999), émerge un nouveau courant au sein des partenaires au développement et des IFIs, qui part du constat des limites des PAS et à leur incapacité à assurer la sauvegarde de l'intérêt général (Banque Mondiale 1994, 222). Il apparaît alors que la stratégie de réforme passée, reposant sur la remise en question et le démantèlement des structures bureaucratiques, qui à la base y sont fragiles, en Afrique a des effets pervers sur les administrations publiques du continent. Citons, entre autres : le développement d'enclaves bureaucratiques en symbiose avec les consultants internationaux mais qui laissent intact le reste du système administratif, l'augmentation des pratiques informelles et de la corruption à travers la promotion de l'autonomie gestionnaire, dans un contexte déjà marqué par un système défaillant de reddition de comptes, le statu quo (dys)fonctionnel de l'État (Bezès 2007, 20).

Le nouveau courant fait du renforcement des capacités institutionnelles des administrations publiques le pilier, ou le préalable fondamental des réformes économiques. Ce nouveau consensus, qui prône aussi le retour de l'État, consacre l'apparition d'un nouveau répertoire de réforme administrative en Afrique : le répertoire de la gouvernance.

II. La gouvernance comme répertoire de réforme administrative au Cameroun

Un des présupposés majeurs des réformes inspirées du répertoire de la gouvernance est la mise en cause des capacités techniques et institutionnelles des administrations publiques des pays africains dans l'échec des programmes de réforme économiques et financiers. D'où la nécessité de les renforcer. Les réformes institutionnelles vont alors devenir un nouveau liant, une nouvelle étape conditionnelle à l'accès à des fonds de financement (Campbell 2000 ; 2005). Au Cameroun, deux grands sites de réforme institutionnelle sont observés : le Programme de renforcement de la capacité de Gestion de la Fonction publique camerounaise (PRCG/FP) et la première phase du Programme National de Gouvernance (PNG).

II.1. Le Programme de renforcement de la capacité de Gestion de la Fonction publique camerounaise

Le PRCG/FP est signé le 04 janvier 1994 pour un montant global initial de 935.000\$ US, financé par les ressources du PNUD. La contribution du Cameroun, estimée à 420.000 FCFA, consiste essentiellement en apports en nature : locaux, fonctionnaires du programme, communication, etc. L'objectif général du programme est d'apporter au MINFOPRA une triple assistance technique, logistique et humaine en vue de « rendre le département pleinement apte à gérer les personnels de l'État en accord avec les objectifs et les exigences requises par les PAS » (MINFOPRA 1997). Les objectifs spécifiques, quant à eux, sont, initialement au nombre de trois :

- Élaboration et mise en œuvre des POE de deux ministères, le MINFOPRA et le MINEF ;
- Développement des ressources humaines de la Fonction publique par la redynamisation de la politique de formation professionnelle dans l'administration publique, la mise en place d'un système de carrière basé sur des critères objectifs et la valorisation de la politique de promotion féminine ;
- Transparence de l'administration, et participation de l'élite intellectuelle dans le développement de l'administration publique et la gestion des services publics ;

Et, dernier objectif ajouté notamment après la revue annuelle du PRGC le 07/02/1995, renforcement des capacités de gestion du Secrétariat Permanent de la Réforme Administrative (SPRA) créé par décret no 94/160 le 16 août 1994 (MINFOPRA, *ibid.*, 5-6).

L'exécution du PRCG est confiée au MINFOPRA, avec une assistance du PNUD. A la création du programme, un Directeur National est désigné par le Ministre de la fonction publique et de la réforme administrative. Le Directeur National¹²⁹ est dans un premier temps l'inspecteur général du ministère, puis, à la création du SPRA en 1994, les fonctions de Directeur sont transférées au SPRA, de même que le siège du programme, qui est déplacé dans les locaux du SPRA.

Au final, il est difficile de faire une appréciation juste du bilan du PRGC/FP. En ce qui concerne l'objectif global d'abord, il apparaît peu évident de faire la distinction de l'apport du programme dans la réalisation des objectifs du PAS, dans le volet « réforme de la fonction publique. Si les objectifs fixés ont été atteints de manière générale (maîtrise de la masse salariale et amélioration de l'efficacité de la fonction publique), aucune étude n'a été faite relativement à la contribution du programme. En ce qui concerne les objectifs spécifiques, le jugement apparaît tout aussi

¹²⁹ Dès le lancement officiel du programme, et pendant toute sa durée, une même personne assure la fonction de Directeur : M. Badel Ndanga Ndanga, d'abord à titre d'Inspecteur général du MINFOPRA, puis comme premier SPRA.

incertain. En effet, comme le présente le tableau suivant, le bilan peut être considéré satisfaisant en termes d'activités ou d'extrants. En revanche, l'impact ou l'effet positif des outputs, à moyen ou long terme, sont plus sujets à caution. Dans l'ensemble, les activités consistent en séminaires et formation, sans réel plan de suivi ni de mise en application.

Tableau VI : objectifs spécifiques du PRCG/FP : bilan des activités au Cameroun

Objectifs	Elaboration et mise en œuvre POEs MINFOPRA et MINEF	Développement des RH et promotion féminine	Promotion de l'élite camerounaise en matière de gestion des services publics et de la transparence	Renforcement de la capacité institutionnelle du SPRA
	MINFOPRA : POE élaboré et approuvé par décret no94/160 du 16 août 1996 MINEF : POE élaboré et approuvé en septembre 1996	-Séminaire sur l'initiation informatique à l'attention des responsables de la Cellule informatique du MINFOPRA -Séminaire sur l'utilisation de Wordperfect à l'attention des secrétaires du MINFOPRA -Séminaire d'imprégnation sur la mise en œuvre des POE du MINFOPRA -Séminaire-atelier sur la promotion de la femme dans la Fonction publique camerounaise (1-3 février 1995 à Kribi) -Enquête sur les conditions de travail des femmes dans la Fonction publique -Séminaire-atelier sur la redéfinition des missions et structures intervenant dans le secteur rural (Bamenda/Avril 96) -Séminaire organisé à l'attention des SG des ministères -Mise en place d'un centre de documentation au SPRA	-Voyage d'études et d'échange d'expérience effectué au Zimbabwe, Corée du Sud, Thaïlande et Malaisie -Participation de la délégation camerounaise à la 50e session spéciale des NU consacrée à « l'Administration et le développement » : New-York/Avril 1996 Voyage d'études et d'échange d'expérience en matière de Gouvernance à New York, Washington, Rome -Création des sections nationales de certaines Associations internationales -Réalisation du Bulletin « Le Commis de l'Etat » -Participation aux travaux d'élaboration du Document d'Assistance Préparatoire au PNG -Participation aux travaux du COSMOPOE	-Fourniture d'équipements bureautiques et didactiques -Réalisation par le SPRA de 13 POE de ministères -Etablissement de la renommée nationale et internationale du SPRA

Source : Rapport final d'exécution et d'évaluation interne du Programme de renforcement de la Capacité de Gestion de la Fonction Publique (1994-1996), p. 45-47.

Prévue initialement pour une durée de trois ans, l'exécution du PRCG, qui devait normalement s'achever le 31 décembre 1996, est interrompue le 30 octobre 1996 par décision unilatérale du PNUD, à la suite d'une mission d'évaluation et d'audit initiée en septembre 1996 par le Représentant Résident (du PNUD au Cameroun). Cette décision est révélatrice de l'atmosphère de collaboration qui préside tout au long de la durée du programme entre d'un côté le gouvernement camerounais, et de l'autre, le PNUD et l'expertise internationale mobilisée. Conçu au départ comme un projet d'appui technique et humain au gouvernement camerounais dans la réalisation des objectifs sectoriels des PAS, le PRCG se révèle, au final, davantage comme un programme autonome, distinct des initiatives du gouvernement camerounais, et piloté par le PNUD (via son bureau local).

Ce dépassement par le PNUD des limites du cadre initial de ses attributions, tentative en fait d'affirmer et d'étendre son autorité, pourrait être analysé comme un écho direct du conflit de leadership et de rayonnement que se livrent les organisations internationales à travers le marché des réformes institutionnelles. Dominantes dans le domaine pendant les deux premières décennies succédant aux indépendances en Afrique, les organisations du système des Nations unies se voient évincées à partir du milieu des années 1980 par les institutions du système Bretton Woods (Banque mondiale, FMI). Les conséquences sociales des mesures préconisées par ces dernières qui mènent à la réforme de l'appareil de réformes prônées offre aux premières une passerelle de retour.

De même, l'exécution financière du programme n'est réalisée qu'en partie, car à peine la moitié des fonds disponibles ou prévus par le PNUD sont réellement déboursés. Nous pouvons, sur ce point, suivre Dominique Darbon, pour qui le défaut de suivi financier, matériel, technique et humain est une constante dans les programmes de réformes imposés par les bailleurs de fonds et

organisations internationales. Dans la plupart des cas, ces derniers se trouvent rapidement dépassés par l'immensité de la tâche (2003, 140). De ce point de vue, la gestion équivoque des ressources financières du programme s'explique, notamment, tel qu'il est évoqué plus haut, au regard de la nature des activités proposées et de leur impact escompté sur les pratiques. Les actions consistent alors à répliquer les recettes du passé, à entretenir une routine du changement bien établie dans le système camerounais, axée sur des formations, des colloques, des voyages d'études.

Enfin, le programme révèle le conflit de compétences qui existe entre l'expertise internationale et l'expertise nationale, cette dernière étant composée de l'expertise privée et de l'expertise des fonctionnaires étatiques. Contrairement aux épisodes de réforme précédents, l'expertise internationale apparaît ouvertement contestée, aussi bien au niveau de la légitimité, de la scientificité, que de l'apport concret. Cette tension se cristallisera avec les réformes ultérieures, avec pour effet le développement de l'expertise nationale, et son implication plus grande dans les projets de réforme.

Au final, s'il peut être considéré comme un programme dans « l'air du temps », car en parfaite congruence avec l'esprit de l'environnement international des réformes administratives, le PRCG a surtout le mérite d'avoir préparé le terrain pour une initiative plus ambitieuse, et aux effets plus durables : le Programme National de gouvernance qui est signé par le gouvernement camerounais en 1995.

II.2. Le Programme National de Gouvernance au Cameroun : élaboration et conception

Le Programme National de Gouvernance (PNG) peut être défini comme un instrument normatif qui oriente la stratégie de l'État en matière de développement économique et social. Il a, sur le plan normatif, prééminence sur tous les autres instruments d'action publique. Il en est

l'inspiration. En effet, le Programme constitue le plan directeur qui informe la stratégie d'intervention étatique. Il propose un plan générique d'action publique qui définit l'ensemble des mesures à adopter, sur les plans administratif, économique, social, pour promouvoir l'efficacité étatique (Tamekou 2008). Dans cet ordre, il définit également un cadre d'action, et d'interaction, entre l'État, le secteur privé, et la société civile. À ce titre, les lignes du PNG constituent des cadres dans lesquelles s'insèrent les différents niveaux d'action de l'État. Ainsi, l'appropriation du programme est garantie par l'inscription des projets qui les concernent dans les politiques sectorielles des départements ministériels, des assemblées et des juridictions (Tamekou, *ibid.*).

Les PNG apparaissent en Afrique à partir du milieu des années 1990. Ils visent à adapter les administrations étatiques aux mutations récentes de l'environnement sociopolitique. Si les domaines d'action varient d'un pays à l'autre, les finalités générales sont similaires : renforcement de l'État de droit, la promotion des valeurs de la démocratie libérale, amélioration des performances étatiques (voir tableau à la fin de la section). Au Cameroun, l'idée d'un PNG est mentionnée pour la première fois en 1995, par le chef de l'État dans son discours de fin d'année. Le PNG est destiné à permettre un meilleur développement national à travers un ensemble d'actions structurelles, organisationnelles et culturelles devant conduire à une meilleure gestion des domaines politique, économique, social et culturel. Au début de l'année suivante, le Gouvernement entreprend, avec l'appui du PNUD, les travaux de conception du PNG, dont la version finale est approuvée par le Chef de l'État le 29 juin 2000 (Bruneau et Abouem 2004).

Cependant, c'est par un arrêté du Premier ministre camerounais, datant du 11 août 1998, que le Gouvernement institue et organise le PNG. Avec l'appui du PNUD, une stratégie globale de mise en œuvre est élaborée. Cette stratégie vise à promouvoir (a) la gestion efficace et transparente

des affaires publiques ; (b) la participation effective des populations et la consolidation du partenariat entre secteur public, secteur privé et société civile ; (c) la consolidation de l'état de droit et l'accès équitable à la justice à travers un système judiciaire efficace. Elle intègre un plan d'action contenant des mesures pour l'amélioration de la gouvernance, et de la lutte contre la corruption.

L'appui du PNUD au processus s'est manifesté à travers trois étapes : une assistance préparatoire et deux phases de réalisation. La phase préparatoire, qui s'est achevée le 31 août 1999, aboutit à l'élaboration du PNG. Une période d'assistance s'ensuit en 1999-2000, qui permet de couvrir la période transitoire entre la formulation et la mise en œuvre du PNG. La phase I, qui couvre la période 2001-2004, a pour objet d'assister le Gouvernement dans la mise en œuvre du PNG à travers un appui à la cellule de coordination et un appui dans la mise en œuvre d'un nombre limité mais critique d'actions spécifiques prévues dans le PNG (Bruneau et Abouem, *ibid.*). Enfin, la phase II couvre la période 2006-2010 (Tamekou, *ibid.*).

Le PNG au Cameroun comporte six domaines d'intervention prioritaires :

- L'Administration publique;
- La Gestion économique, financière et sociale;
- La Lutte contre la corruption;
- La Décentralisation;
- La Justice;
- La Participation de la société civile aux affaires publiques.

En ce qui concerne le volet « administration publique », les axes ciblés sont les suivants :

- L'amélioration de l'organisation de l'État et du travail gouvernemental;

- La création d'un cadre institutionnel et juridique de gestion des personnels transparente ;
- L'amélioration du management des services et des relations administration/citoyens ;
- La promotion du respect de la déontologie et de l'éthique professionnelles ;
- L'amélioration du fonctionnement des institutions de contrôle.

La phase préparatoire du PNG se déroule sans difficultés particulières. Des comités sectoriels correspondant aux différentes composantes sont créés. Les rapports de ces comités, qui sont constitués en grande majorité de ressortissants camerounais, servent, en grande partie, à l'élaboration des versions ultérieures du Programme. La fin de cette phase du programme en 1999 coïncide avec la période d'accès du Cameroun au point de décision de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), un an plus tard, et à l'ouverture d'une nouvelle ère de réformes.

Tableau VII : aperçu de la variété des PNG en Afrique (Source : Ndoudoumou, 2001)

Pays	Composantes
Afrique du Sud	Décentralisation
Botswana	Réformes constitutionnelles Réformes judiciaires Droits de l'Homme
Cameroun	Gestion socioéconomique Administration publique Réforme judiciaire Renforcement des capacités d'action de la société civile Décentralisation
Ethiopie	Réformes électorales et parlementaires
Ghana	Renforcement des moyens d'action et participation
Madagascar	Réformes constitutionnelles Réformes judiciaires Droits de l'Homme
Malawi	Réformes constitutionnelles Réformes judiciaires Droits de l'Homme
Mali	Décentralisation
Maurice	Gestion socioéconomique Administration publique
Mozambique	Réforme électorale et parlementaire
Ouganda	Décentralisation
Togo	Gestion socioéconomique Administration publique
Sénégal	Gestion socioéconomique Administration publique

Swaziland	Renforcement des moyens d'action et de participation
-----------	--

Section 3 : une nouvelle bifurcation de la trajectoire de réforme administrative au Cameroun?

Dans cette troisième section, nous étudions l'impact des réformes de la séquence sur la trajectoire de développement de l'administration publique camerounaise. Les réformes mises en place avec les PAS ne marquent pas de réelle rupture avec la période précédente, car elles consolident l'orientation néomanagériale du gouvernement camerounais. Par conséquent, nous nous concentrons en particulier sur les réformes institutionnelles de la gouvernance.

I. La revitalisation de l'administration publique camerounaise

Le mouvement de la revitalisation de l'administration publique correspond à l'adoption du modèle de la gouvernance, ou plus précisément des préceptes de la « bonne gouvernance », comme cadre normatif du changement institutionnel en Afrique. Initié à partir de la moitié des années 1990, il part du postulat selon lequel les politiques et programmes de développement économique sont condamnés à l'échec, en l'absence d'un fonctionnement effectif et efficace des institutions étatiques. Dans cette optique, les réformes doivent dorénavant mettre l'accent sur trois critères en particulier : l'efficacité, l'efficience et l'obligation de transparence. En plus de ces impératifs, les administrations publiques africaines sont appelées à posséder les capacités, les compétences et les équipements nécessaires pour soutenir leur quête de performance (Ngouo 2008, 109-10).

Le renforcement des capacités institutionnelles devient un aspect nécessaire des nouvelles réformes préconisées. Cette réorientation a des conséquences sur l'organisation politique des sociétés, ou du moins sur leur conception. En effet, il est question désormais d'améliorer la performance de l'État dans les domaines dans lesquels il choisira de se concentrer. Le paradigme

de l'« État régulateur » se substitue à celui de l' « État minimaliste ». Le rôle de l'État revient, à présent, à réguler le marché et à garantir les conditions de réalisation des autres activités sociales et politiques.

Au-delà des arguments économiques et sociaux liés aux défaillances de la logique marchande comme instance de régulation sociale et de réforme institutionnelle, l'adoption du modèle de la gouvernance est accompagnée par un nombre de facteurs d'ordre politique. En particulier, peut être relevée, pour la majorité des pays africains, la transformation des conditions d'exercice de l'autorité politique au début de la décennie 1990, du fait du retour à la démocratie et au contexte de pluralisme politique, qui existaient au début des indépendances. Nous ne nous attarderons pas ici sur la narration des circonstances qui favorisent la démocratisation des sociétés africaines à partir de 1990, ni sur l'évaluation globale de l'impact de la démocratie sur la vie institutionnelle et organisationnelle de ces pays, car ces deux questions sont abondamment traitées dans la littérature (Bourmaud, Quantin et Bayart 1991 ; Monga, 1991; Nzouankeu, 1991; Diamond et Plattner 1996 ; Campbell 1997 ; Otayek 1999 ; Gueye 2009 ; Sosué 2000; Gazibo 2005).

Pour notre propos immédiat, contentons-nous de souligner l'impact de cette situation sur la reconfiguration des règles du champ administratif en Afrique. Deux niveaux d'analyse peuvent être évoqués : la transformation de la relation Administration/citoyen, et l'adoption de nouvelles règles de régulation de l'administration publique.

II. L'émergence de nouvelles règles du champ administratif

En ce qui concerne le rapport administration/citoyen, notons que dans le nouvel environnement démocratique, il se transforme en un véritable rapport de service prenant en considération les exigences et l'avis des citoyens considérés dorénavant comme des Usagers/Clients (Ngouo 2008, 101). Dans le nouveau contexte politique caractérisé par la concurrence politique et la liberté

d'expression, les notions de qualité des services et de responsabilité deviennent des référents de l'action publique. Le citoyen prend conscience de son rôle en politique, mais également de ses droits et obligations, notamment face au pouvoir étatique et à l'administration publique. Il dispose à cet effet d'une panoplie d'instruments (transparence, participation, accès à l'information, existence de nombreux intermédiaires et médiateurs : partis politiques, associations, médias) qui lui permettent d'exercer un levier d'influence sur l'administration, et sur ses prestations. La qualité des prestations publiques devient un critère de légitimité politique, le pouvoir des urnes offrant, en théorie, aux citoyens-clients un pouvoir de sanction sur le gouvernement. En résumé, le développement de l'approche clientèle a, entre autres, pour but :

« de sortir le client de sa passivité pour le rendre actif et capable de s'impliquer dans l'action des services publics, voire l'élaboration des politiques publiques ; amener le citoyen à participer à la définition des standards de qualité du service public pour rendre celui-ci plus efficace, plus efficient et plus pertinent ; amener l'administration à identifier les besoins spécifiques de certaines catégories de population et à concevoir, avec la participation des populations concernées, des réponses pertinentes, en termes de services ou de produits » (Nzambo 2003, 98).

Au Cameroun, l'introduction de l'approche clientèle se fait dans la cadre du Programme National de Gouvernance. Elle se traduit principalement par la mise en place de structures d'accueil des usagers dans les services publics (Mendouga 2003, 25).

De même, en ce qui concerne la structure de l'administration publique proprement dit, le changement de l'environnement politique a pour effet d'introduire de nouvelles normes de régulation dans le secteur public. Les normes démocratiques sont traduites dans le champ administratif, et deviennent des normes du travail administratif : imputabilité, neutralité, réceptivité, représentation, équité, intégrité, responsabilité, impartialité, justice, confiance du citoyen (qui s'évalue en termes de qualité des services, avantage pour le citoyen, pertinence par rapport aux besoins identifiés) (Ngouo ibid., 101). De même, l'élargissement de la sphère d'exercice de l'autorité politique à d'autres catégories d'acteurs, en l'occurrence les groupes de

la société civile, les entreprises privées nationales et multinationales, les partis politiques imposent aux gouvernements en Afrique, et dans le monde en développement, de redéfinir la base de leur interaction avec leur environnement sociétal en accordant plus d'importance aux principes de négociation, de collaboration, de partenariat (Diallo 2001).

En définitive, la dynamique de démocratisation qui traverse les pays africains au début des années 1990 apparaît en congruence avec le courant de la gouvernance avec qui elle partage des bases idéologiques, normatives et philosophiques. Les valeurs démocratiques néolibérales définissent un projet de société dont le modèle de la gouvernance ou de la bonne gouvernance représente l'extension au fonctionnement de l'État. Cependant, il convient de se montrer prudent dans la capacité réelle de diffusion, d'application et de transformation des recettes de la gouvernance sur les administrations publiques africaines, ou dans l'appréciation des effets et phénomènes généralement associés à la gouvernance dans la littérature, relativement à leur occurrence réelle en Afrique.

En effet, comme le relève avec grande pertinence Mamoudou Gazibo, les nouvelles démocraties (africaines) se présentent davantage comme des sites d'institutionnalisation de normes contradictoires, plutôt que comme des épisodes de régénération sociétale (2011). S'appuyant sur la littérature spécialisée de science politique sur les régimes politiques, l'auteur montre que dans de nombreux cas, les nouvelles valeurs, normes et pratiques démocratiques persistent dans le temps, mais sans s'institutionnaliser. Dans de nombreux cas, on assiste à l'émergence de formes d'hybridisme, à la coexistence de normes antithétiques qui ne permettent ni d'affirmer le triomphe de la démocratie pure, ni son contraire, c'est-à-dire, la domination des pratiques autoritaires. Il n'est, de ce fait, pas certain que les valeurs de transparence, de neutralité, de participation, de liberté, associées à la gouvernance démocratique s'imposent de manière durable

comme le référentiel stable du jeu politique, ou qu'elles parviennent à remplacer l'ancien système de régulation basé sur le clientélisme, le népotisme, la corruption. Ces dernières pratiques ou systèmes de pratiques s'intègrent dans la définition de l'imaginaire politique qui préside à la construction des rapports entre l'État et les citoyens dans la nouvelle configuration sociale (Diouf 2002).

De même, embrasser trop rapidement les thèses de l'« évidence » ou de l'« affaiblissement » de l'État, c'est céder à la tentation mimétique du corpus discursif et idéologique des institutions internationales. Dans la réalité, comme l'ont du reste démontré de nombreuses analyses, le retrait et le désengagement de l'État, ainsi que le recentrage de ses missions ont plutôt mené à une reconversion de ses ressources d'autorité, et à une consolidation de cette dernière, y compris face aux acteurs réputés autonomes (Hibou, *ibid.*, Hufty 2007).

En définitive, si la gouvernance a introduit une dynamique réelle de changement dans les administrations publiques africaines, dont elle a modifié, progressivement, la structure des rapports intra-organisationnels, tout comme les rapports avec l'environnement sociétal, il convient de rester réservé sur l'ampleur des changements observés, tout comme sur leur appréciation.

Conclusion

Dans la conclusion de ce chapitre, nous présentons les apprentissages de l'étude de la troisième configuration de réforme administrative au Cameroun. Quatre points significatifs, au moins, méritent d'être relevés.

Premièrement, la diffusion des conceptions néolibérales de la place et du rôle de l'État face au marché et au secteur privé, à travers les programmes d'ajustement structurel et les propositions du Consensus de Washington, a pour effet de consacrer et de légitimer le NMP comme modèle

de réforme administrative en Afrique. Au Cameroun, l'assimilation se traduit d'une part, par des mesures budgétaires visant à « amincir » l'État, en le ramenant à une portion « minimale » selon la vulgate néolibérale, et d'autre part, par des mesures organisationnelles, qui ont pour but d'introduire dans le fonctionnement des structures publiques des normes de gestion du privé, tout en modifiant les modes de leurs relations avec l'environnement externe.

Toutefois, la définition précise du référentiel des réformes observées se complique quelque peu à partir du milieu des années 1990 ; soit à l'apparition du mouvement de la revitalisation de l'administration porté par le référentiel de la gouvernance. Les objectifs globaux des réformes deviennent ambigus, sans être nécessairement contradictoires. S'agit-il de rendre les administrations plus rentables, plus économes et plus efficaces, comme l'annonce la rhétorique néomanagériale, ou bien, la priorité devrait-elle être une refonte fondamentale de la structure organisationnelle des administrations par l'adoption d'un cadre fixé par l'adhésion à certaines valeurs néomanagériales (efficacité, efficience, économie), à un retour à des valeurs du secteur public (administration forte par exemple), et à l'incorporation des valeurs démocratiques ? L'observation des réformes mises en place tend à corroborer toutes ces diverses pistes. Pour ajouter à la confusion du tableau d'ensemble, les pratiques et valeurs qui fondent le système de régulation informel, mais permanent, de l'administration publique demeurent et conservent toute leur légitimité. Les normes néopatrimoniales y demeurent un référent stable des pratiques administratives¹³⁰ (Bratton et Van de Walle 1994 ; Fongeh 1997 ; Gabriel 1999), renforçant l'impression d'empilement d'univers normatifs véhiculée par l'observation des administrations

¹³⁰ Sachs confirme, en partie, empiriquement cette assertion dans une étude menée sur la compétitivité économique en Afrique. L'étude porte sur 20 pays et interroge autant les capacités financières, fiscales de l'État que ses capacités institutionnelles (compétence, efficacité et expertise du service public par exemple). Le Cameroun est classé 19^e/20 pays. Les indicateurs sur l'efficacité administrative apparaissent particulièrement bas : Sachs 1998, 17.

publiques en Afrique (Hyden 2010), et confortant l'idée de sédimentation comme mécanisme dynamique de la construction de ces administrations, introduite dans le chapitre précédent.

De même, la tendance apparue avec la seconde configuration tend à se confirmer : les réformes administratives, officielles et formelles, n'apparaissent guère confinées à la périphérie des jeux et enjeux réels de la domination et du champ du pouvoir politique. Et tel est le deuxième enseignement de cette configuration, on y voit la réforme participer des stratégies manifestes de légitimation et de consolidation de la domination du pouvoir central.

D'un autre côté, au niveau international, les réformes de seconde génération de la troisième configuration, les réformes de gouvernance en particulier, permettent le retour des agences du système onusien dans la sphère d'influence de la direction du développement institutionnel des pays africains, place qu'elles avaient perdue au profit des institutions de Bretton Woods. C'est le cas par exemple de l'UNICEF et du PNUD, la première ayant été déterminante dans les réformes sociales des PAS, et la seconde dans les réformes institutionnelles. De même, peut également être soulignée la prise d'importance d'acteurs marginaux de la scène politico-administrative locale, qui jouent un rôle décisif dans les processus de réforme. Ont, notamment, été évoqués le Premier Ministre, et l'expertise nationale camerounaise. L'incorporation de ces « nouveaux » acteurs, que ce soit au niveau national ou international, donne une nouvelle dynamique à l'entreprise de réforme, accentuant les investissements réflexifs et la quête de gains de légitimité, multipliant les centres de pouvoir autonomes, fragmentant davantage la structure décisionnelle des réformes.

Enfin, dernier point significatif de cette séquence, la confirmation de la troisième figure du schéma hypothétique de la dialectique des rapports entre l'État et la réforme administrative au Cameroun : la réforme défait l'État, et l'État se défait de la réforme. Cette configuration marque

de manière plus affirmée l'emprise des institutions internationales dans le processus de développement institutionnel en Afrique, et la perte de la maîtrise de l'agenda national des réformes par les dirigeants politiques nationaux. La réforme défait l'État : en le démantelant, en le réduisant, en l'amincissant, en le minimalisant en le limitant, en le restructurant. En retour, l'État se défait (malgré lui) de la réforme : il n'en décide plus du contenu, de l'orientation, de la pertinence.

Néanmoins, les gains stratégiques d'investissement apparaissent dorénavant partagés entre plusieurs niveaux d'action et plusieurs acteurs. Les réformes participent d'une réorientation instrumentale du pouvoir étatique, qui y trouve, notamment dans le contrôle de l'agenda de mise en œuvre, des failles pour restaurer son autorité. Ainsi, les termes du rapport coercitif se modifient relativement, notamment en ce qui concerne l'objet et la finalité des réformes. La fin des PAS au début des années 2000 marque aussi celle des conditionnalités économiques, et des mesures coercitives. L'agenda des réformes n'en est pas moins allégé. Au contraire, il s'intensifie, et l'État se retrouve à nouveau aux commandes. Une autre ère de réformes commence.

Chapitre 5 : Le renouveau managérial au Cameroun (2000-2013)

Au début des années 2000, commence une nouvelle séquence de réforme administrative au Cameroun. Période décrite par les autorités camerounaises comme « l'ère de la modernisation » (MINFOPRA, 2010), la séquence se distingue cependant, moins par le caractère absolument inédit des options de changement mises en œuvre, que par la consécration et la consolidation de celles apparues au cours des précédentes périodes. Premièrement, introduit par à-coups depuis presque deux décennies, le Nouveau Management Public apparaît désormais dans la rhétorique officielle, comme la référence explicite de la majorité des programmes expérimentés dans l'administration publique camerounaise.

Parallèlement à l'affirmation de l'orientation néomanagériale, un autre répertoire est observé qui s'enracine dans les dynamiques observées vers la fin de la séquence précédente. En effet, après la période des privatisations massives qui ouvre à la libéralisation de l'économie, et marque la limitation du monopole de l'État et son désengagement des sphères productives, succède une phase caractérisée par le retour en grâce des institutions étatiques. Cette phase se définit, en outre, par la promulgation de lois et de mesures destinées à remédier aux défaillances du marché, et à assurer la conciliation entre l'intérêt public et le fonctionnement du marché. L'État minimal cède la place à l'État managérial. Son périmètre d'action est redéfini, et, à l'exemple d'un décideur stratégique, il intervient dorénavant de manière sélective dans le fonctionnement de l'économie et de la société. Ce renouvellement de la conception du rôle de l'État, qui apparaît au milieu des années 1990, avec les PAS de seconde et troisième génération, connaît une accélération dans les années 2000 à travers la création d'agences de régulation dans divers secteurs d'activité et la consolidation du processus de la décentralisation.

Enfin, une troisième dynamique transversale aux réformes de la séquence se trouve dans l'ajustement du référentiel global des changements¹³¹ introduits, ou projetés. Cette idée se trouve vérifiée par le constat de la constitution d'un registre de finalité des réformes qui tend à s'autonomiser des visées fonctionnalistes ou instrumentalistes du développement, et des acteurs politiques nationaux et internationaux. Une nouvelle image de la réforme se dessine, qui prend forme dans la capacité à produire un sens autonome du service public.

La configuration de la séquence, quant à elle, est marquée principalement par les jeux et stratégies politiques des acteurs centralistes, en particulier les acteurs de la sphère exécutive. Les enjeux de contrôle et de positionnement s'avèrent toujours aussi importants dans le déploiement et la sélection des projets de changement administratifs pendant cette quatrième séquence, qui est, en outre, une période traversée par de multiples consultations électorales¹³².

Le chapitre retrace et analyse les caractéristiques des réformes, et des dynamiques sous-jacentes, observées pendant la quatrième séquence. La configuration de la séquence est d'abord étudiée; ensuite, les répertoires distincts qui guident les programmes de changement sont présentés. Enfin, le chapitre se conclut par une réflexion sur les effets dialectiques, de rupture ou de continuité de cette séquence par rapport à la trajectoire historique générale de la réforme administrative au Cameroun.

¹³¹ Sur la notion de « référentiel global », voir : Muller 2000; 2010.

¹³² Entre 2001-2013, deux élections présidentielles sont organisées (2004, 2011); deux législatives (2002, 2013), une municipale (2013).

Section 1. Jeux de domination et diffusion de normes de réforme

La configuration de la quatrième séquence est définie autour des interactions entre trois catégories d'acteurs: les acteurs politiques, en particulier le président de la république et le premier ministre, les experts, institutionnels et individuels, et les acteurs administratifs centralistes qui jouent davantage un rôle de relai pour les experts.

I. Des « grandes ambitions » aux « grandes réalisations » : la routinisation du discours de réforme dans la construction de la légitimité présidentielle

Après deux décennies tumultueuses marquées par trois crises majeures¹³³, la période qui commence au début des années 2000 s'avère plus stable pour le Cameroun. Le pays renoue avec la prospérité et la croissance économique. Après l'atteinte du point de décision de l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) en octobre 2000, et le point d'achèvement en mai 2006, le Cameroun voit une partie significative de sa dette extérieure annulée par ses créanciers principaux, multilatéraux et bilatéraux, les IFIS et le Club de Paris (Mengue 2004 ; Atangana 2009). La réduction des fonds alloués au service de la dette se traduit par un afflux de revenus qui peuvent être réinvestis dans les politiques sociales et de développement. Sur le plan politique, ébranlé par les multiples crises évoquées, le régime gouvernant au Cameroun retrouve vigueur et se consolide. L'ensemble des élections organisées pendant la quatrième séquence, municipales, législatives, sénatoriales, présidentielles, sont remportées par le parti au pouvoir, le RDPC, avec une avance confortable (Mack-Kit 2007 ; Rendall 2013).

¹³³ Crise de succession au milieu des années 1980, crise économique à partir de 1987, crise de transition démocratique en 1991. Voir, Kamé 2007.

Ayant fait preuve d'une résilience remarquable, le chef de l'État Paul Biya est resté aux commandes de l'État. Conforté par sa victoire écrasante lors des élections présidentielles de 1997 (plus de 92%), il se présente plus que jamais comme le titulaire et l'incarnation exclusifs du pouvoir étatique. Les traits du régime et de la gouvernance politique se stabilisent également. Ils apparaissent très similaires à la période du parti unique : personnalisation poussée du pouvoir, centralisation des ressources de patronage, contrôle et asservissement de l'élite politico-administrative, effacement et subordination des autres pôles de pouvoirs (législatif et judiciaire) (Eteki-Otabela 2006 ; Edjangue 2010 ; Ndifor 2015). L'enjeu de la domination au Cameroun demeure, et passe par, le contrôle de la Présidence de la République (Médard 2007).

La centralité et la prééminence de la présidence, et de son titulaire, vont d'ailleurs être verrouillées par une révision constitutionnelle, le 14 avril 2008. Aux termes du texte, le chef de l'État s'arroge, entre autres, immunité et droit d'exercice à vie, en contravention avec les dispositions de la constitution de 1996. De même, il se forge une stature d'« intouchable » en rendant pratiquement impossibles à réunir les conditions de sa mise en responsabilité par le parlement camerounais¹³⁴. Enfin, il réaffirme sa volonté à s'imposer comme le maître du jeu au Cameroun en s'attribuant l'exclusivité dans la nomination des onze membres du Conseil Constitutionnel¹³⁵ (Mouandjo 2009).

Cependant, malgré sa domination quasi absolutiste, le chef de l'État n'a pas l'entier monopole des règles du jeu. A la différence de la période du parti unique, il est désormais tenu, à des

¹³⁴ « Le PR ne peut être mis en accusation que par l'Assemblée nationale et le Sénat statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité des 4/5 des membres les composants » (art 53, paragraphe 2).

¹³⁵ Le Conseil Constitutionnel est une des institutions les plus importantes des États modernes démocratiques. Chargé de s'assurer de la constitutionnalité des lois, il joue un rôle central dans le contrôle de l'activité parlementaire. Il a également pour rôle de s'assurer de la régularité des élections organisées, dont il proclame les résultats. Voir Jan 2001 ; Roussillon et Esplugas 2015

intervalles réguliers¹³⁶, de mettre sur la sellette son pouvoir, en le soumettant à l'approbation populaire, et surtout, à la contestation et la revendication des partis d'opposition. En d'autres termes, il doit investir le marché électoral et politique (Tullock 1978 ; Cotteret et Emeri 2004).

Les réformes de cette quatrième séquence s'inscrivent dans la fournée des promesses électorales du chef de l'État camerounais, et participent à la mise en œuvre de sa stratégie de séduction et de légitimation (voir Santopinto 2016). Elles ont pour effet de routiniser le discours du changement qui est ainsi érigé, d'une part, en ressource permanente de renouvellement politique, et d'autre part, en tactique d'établissement de la nécessité du chef de l'État dans le processus de construction d'un horizon à advenir. L'énonciation atteint ici le comble de la logique performative : le discours fige le temps, construit et dilue la réalité, en revendique le tempo. Le choix des slogans de campagne des élections présidentielles organisées durant la quatrième séquence¹³⁷, qui deviennent par ailleurs, après victoire¹³⁸, les programmes d'action du régime, traduit cette volonté de réification.

Concernant de manière plus spécifique l'administration publique, le registre de prise en charge du chef de l'État ne diffère guère des séquences précédentes. L'administration demeure une cible récurrente du président dont il n'a de cesse de déplorer l'inertie et la corruption (voir à ce sujet Olinga 2009), et d'en appeler à la réforme¹³⁹. Si les propos, et la volonté de changement, du

¹³⁶ Depuis la révision constitutionnelle de 1996, la durée du mandat présidentiel est passée de 5 à 7 ans (article 6, alinéa 2).

¹³⁷ Pour les élections présidentielles de 2004, le slogan de campagne de Paul Biya est « Les grandes ambitions »; à celles de 2011, le slogan énoncé par le candidat présidentiel est « Les grandes réalisations ». Voir PRC 2011.

¹³⁸ Paul Biya remporte le scrutin du 11 octobre 2004 avec un score de 70.92%. Il réitère lors du scrutin du 9 octobre 2011 qu'il remporte avec un résultat de 77.99%. Voir Wandjik 2005; Kaptchouang 2016.

¹³⁹ Voir par exemple : les discours de fin d'année de 2003-2007; les communications spéciales à l'occasion des conseils ministériels du 22 décembre 2004, 29 septembre 2006, 12 septembre 2007, 07 mars 2008, 3 juillet 2009; le discours de candidature aux élections présidentielle de 2004; le discours d'investiture devant l'AN du Cameroun du

président se justifient aisément au regard de l'examen concret de l'administration publique camerounaise, dont les observateurs nationaux et internationaux¹⁴⁰ s'accordent sur les tares manifestes, ils revêtent également une dimension stratégique. En effet, un des critères d'évaluation de l'aptitude du Cameroun à atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE est la mise en place de réformes de la gouvernance étatique (Tamba et al. 2001 ; BAD 2006). Les conditionnalités n'ont pas entièrement disparu. Elles ont juste un caractère moins coercitif que sous les PAS.

Lors d'un Conseil des ministres tenu le 22 décembre 2004, le chef de l'État s'engage de manière effective et directe dans la réforme du cadre de la gouvernance publique au Cameroun, en prescrivant l'introduction des feuilles de route (FDR) dans la conception et la mise en œuvre du travail gouvernemental (Tchingankong 2017). L'initiative produit des effets distributifs importants sur le champ politico-administratif camerounais, dont deux au moins méritent d'être notés.

Premièrement, l'outil des FDR, ainsi qu'on le voit dans une section ultérieure, permet le contrôle et le suivi du travail ministériel à partir d'indicateurs quantitatifs. A l'issue d'une année, les différents ministères sont évalués et notés, et les rapports d'évaluation transmis directement à la Présidence qui participe de manière étroite à la définition des critères de notation. Par conséquent, bien qu'étant une technique managériale visant l'effcience et l'efficacité de l'action

03 novembre 2011; le discours d'ouverture et de politique générale lors du 3^e Congrès ordinaire du RDPC du 15 septembre 2011.

¹⁴⁰ On peut s'en convaincre en consultant les classements internationaux sur la corruption, la qualité et la performance de l'administration et du service publics compilés par Transparency International (*Corruption Perception Index* (CPI)) et la Banque Mondiale (*Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)) et World Bank World Wide Governance Indicators (WWGI). Sur la période 2000-2013, le Cameroun affiche des performances négatives, et ne connaît pas d'amélioration.

gouvernementale, l'outil des FDR apparaît également comme un moyen de contrôle politique¹⁴¹. Deuxièmement, l'innovation des FDR au Cameroun octroie de grandes responsabilités au PM, notamment dans la mise en œuvre, lui permettant ainsi de s'affirmer davantage, notamment à l'endroit des autres ministres, comme le chef de l'équipe gouvernementale. Ce point demande plus ample examen.

II. Primus Inter pares : la tentative de construction d'un statut de leader de l'action gouvernementale par le premier ministre au Cameroun

Constitutionnellement, le PM au Cameroun est chargé de l'exécution des lois. Il exerce le pouvoir réglementaire, et nomme aux emplois civils et militaires sous réserve des prérogatives conférées aux chef de l'État dans ce domaine. Chef du gouvernement, il a pour mission de mettre en œuvre la politique de la nation définie par le chef de l'État (art 12, constitution du 18 janvier 1996). En principe donc, le PM partage la fonction exécutive avec le chef de l'État au Cameroun. Cependant, comme il a été vu dans le chapitre précédent, dans la pratique, le PM apparaît davantage comme un simple exécutant des directives présidentielles, sans pouvoir réels ni autorité sur l'équipe gouvernementale, et sur le gouvernement. La configuration du champ du pouvoir exécutif au Cameroun donne l'impression d'une coexistence de fiefs féodaux dévolus entièrement à l'obéissance à un monarque unique, le PM n'apparaissant que comme un *primus inter pares*.

Toutefois, l'arrivée de Peter Mafany Musonge au poste, le 19 septembre 1996, en remplacement de Simon Achidi Achu, va quelque peu modifier cet état de fait. Diplômé en ingénierie des universités de Drexel et de Stanford, Mafany Musonge est un proche conseiller du chef de l'État. Son mandat est caractérisé par les nombreuses tentatives d'affirmer son leadership, et d'imposer

¹⁴¹ La politisation des outils de contrôle quantitatif est une pratique récurrente dans la mise en œuvre des réformes néomanagériales, ainsi que le démontrent nombre d'auteurs : Dreyfuss 2000.

son autorité aux autres membres du gouvernement (Ketchateng 2004). La réforme administrative et la modernisation du pilotage de l'action publique lui offrent un espace d'opportunité adéquat. Nous avons déjà relevé, pour la séquence passée, la création du PNG dont la conception et la mise en œuvre sont en grande partie pilotées par les Services du PM. Notons pour la quatrième séquence d'abord, la restauration des conseils ministériels (conseil de cabinet), instance de coordination de l'action gouvernementale complètement délaissée par le Chef de l'État, depuis de nombreuses années. Soulignons également les tentatives de prendre part de manière plus directe au contrôle de la gestion des différents ministères, par la signature de circulaires de rappel à l'ordre quant à l'utilisation abusive des véhicules administratifs (Circulaires n° 006/CAB/PM du 23 juillet 2001 et 002/CAB/PM du 17 mars 2004 relatives à l'assainissement du parc automobile de l'État), et au redéploiement des cadres dans les administrations publiques (circulaire No 004/CAB/PM du 05 juillet 2004). Ces opérations sont accueillies par les départements ministériels comme des tentatives d'ingérence, et ne reçoivent guère l'appui escompté. C'est en particulier le cas du MINFOPRA qui a encore, à cette période, l'exclusivité de la gestion du personnel étatique au Cameroun. Pourtant, l'intervention du PM fait partie des processus qui mènent quelques années plus tard à la réforme de la gestion du personnel de l'État, que nous étudions dans la section suivante.

Peter Mafany Musonge est remplacé le 8 décembre 2004 par Inoni Ephraïm. Le nouveau PM continue dans la lancée d'affirmation de l'autorité de la fonction de son prédécesseur. Deux terrains lui en offrent la possibilité. Le 22 décembre 2004, le président Paul Biya inaugure les FDR en conseil ministériel, en enjoignant les chefs des départements ministériels à remettre leurs programmes d'action au PM. La parole du chef de l'État conforte le PM dans son rôle de leader de l'action gouvernementale, et contribue à rehausser sa légitimité et son image auprès de ses

collaborateurs ministériels. Saisissant le coche, Inoni Ephraïm organise 8 jours plus tard, le 30 décembre, un conseil de cabinet au cours duquel il précise le sens et la finalité des FDR. Il en profite également pour poser un acte d'autorité, à savoir ramener le délai de mise en actes des feuilles à 23 jours, au lieu des 45 normalement prévus (Tchingankong 2017).

La redéfinition des modalités de production des FDR permet au PM de s'afficher comme le porteur institutionnel légitime d'un programme cher au chef d'État, qui de plus offre des leviers d'influence sur l'agenda institutionnel des acteurs ministériels. Des conflits d'autorité inévitables s'en suivent qui mènent au blocage, à la quasi inapplication systématique, puis à la réforme du système. Néanmoins, le PM demeure toujours au premier plan, en ce qui concerne le suivi de la réforme. En effet, en 2009, une nouvelle approche des FDR est expérimentée. Inversant la perspective « Bottom-up » appliquée qui faisait reposer la conception sur les ministères, la nouvelle approche apparaît davantage « Top-down ». Les orientations des feuilles émanent dorénavant du PM, et sont adressées aux différents ministères (Cellule de Coordination 2010)¹⁴².

Un deuxième terrain, illustrateur de la volonté du PM d'affirmer son leadership sur l'orientation de l'action gouvernementale, est à nouveau offert par la réforme administrative. En effet, en 2007, le gouvernement camerounais lance un ambitieux programme de réforme destiné à adapter l'administration camerounaise aux normes modernes de gestion : le Programme de Modernisation de l'Administration Camerounaise par l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats (PROMAGAR). Le PROMAGAR marque la concrétisation des engagements pris par le Cameroun dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (adoptée le 02 mars 2005) et du Programme d'Action d'Accra (dont la déclaration est entérinée le 04 septembre 2008) qui font de la Gestion axée sur les résultats (GAR) un pilier fondamental

¹⁴² Mais dans les faits, l'orientation des FDR est définie en collaboration avec la PR, en particulier de son Secrétariat Général. Voir Tchingankong, *ibid.*, 14.

de la mise en œuvre de l'aide au développement, et de la gouvernance publique dans les pays bénéficiaires.

Décidé, mis en place, abrité et piloté par les Services du Premier Ministère camerounais, le PROMAGAR vise à optimiser les efforts de modernisation de nature 'transversale', communs à l'ensemble de l'APC pour maximiser leur efficacité face à l'obligation de résultats. Nous ne nous attarderons pas davantage sur le programme qui est présenté dans la section du chapitre consacrée au répertoire. Notons cependant que l'investissement supplémentaire des SPM, à travers le PROMAGAR, dans le domaine de la réforme administrative contribue à fragmenter la prise en charge officielle des problèmes administratifs au Cameroun. Il en résulte une superposition des agendas, des tâches et des compétences qui sont éclatés entre plusieurs acteurs : le MINFOPRA à travers le SPRA, l'ISMP, les SPM, divisés eux-mêmes, en l'espèce, entre le PNG et le PROMAGAR, le MINFI. Cette fragmentation rejailit dans la conception et la mise en œuvre de certaines mesures de réformes ainsi qu'on le voit dans la prochaine section.

III. Espaces et acteurs de la socialisation au changement : la diffusion des normes de réforme administratives

Similairement aux autres séquences, les solutions de réforme adoptées au Cameroun pendant la quatrième séquence sont inspirées de modèles internationaux, et élaborées, ou consenties, dans des cadres institutionnels spécifiques. Véritables espaces d'apprentissage et de transfert, ces cadres constituent des « communautés épistémiques » au sens de Haas (1989; 1992), et des espaces de socialisation à la norme dominante sur le sens de l'action publique. La contrainte de conformité vis-à-vis des normes dominantes dans l'environnement international de fabrication des standards de l'organisation et du fonctionnement de l'État opère un sérieux effet d'incitation sur les gouvernements, même si, rappelons-le, ces normes, qui apparaissent comme des « mythes

rationnels » en vigueur dans l'environnement (Meyer et Rowan 1977), orientent davantage qu'elles ne contraignent la décision.

Ainsi, directifs sans être nécessairement coercitifs ou contraignants, ces espaces de concertation se distinguent des rencontres tenues entre IFIS et pays africains pendant la période des ajustements structurels, à l'issue desquelles ces derniers se voyaient imposer des mesures et programmes précis (Havnevik 1987; Gordon 1993; Noorbakhsh et Paloni 2001). Leur crédibilité et leur succès dépendent de la popularité de leurs formules de changement qui sont évaluées par le nombre d'organisations les adoptant : plus forte est la proportion d'organisations qui adoptent une norme, plus grande également est la probabilité de voir les autres organisations y adhérer (Strang et Macy 2001)¹⁴³.

Il importe dans cet ordre, de souligner le rôle décisif joué par deux cadres institutionnels majeurs dans l'élaboration d'une approche convergente en matière de réforme administrative, et la diffusion de normes d'organisation et de gestion de l'administration publique en Afrique, au cours des dernières décennies : le Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement (CAFRAD) et l'Observatoire africain de la Fonction publique (OAFP).

L'origine du CAFRAD remonte à la 12^e assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), qui a lieu en 1962. Le Maroc, associé à dix autres pays africains (Algérie, Cameroun, Égypte, Gabon, Ghana, Guinée, Mali, Sénégal, Soudan et Tunisie), y présente un projet de résolution invitant l'UNESCO à contribuer à la création d'un centre régional qui doit servir d'instrument de coopération interafricaine dans le développement

¹⁴³ Cette idée a été développée par de nombreuses recherches dans des domaines divers. L'argument défendu ici est que les États adoptent des politiques non en raison de leurs propriétés intrinsèques, ou de leur situation intérieure propre, mais en raison de la conformité de ces politiques avec des normes globales dominantes. Pour l'éducation, par exemple, voir Meyer et al. 1977; 1992; pour les droits de l'Homme, voir Berkovitch 1999; Boyle et Preves 2000).

de l'administration publique sur le continent. De cette initiative naît le CAFRAD, qui est créé le 13 mai 1964, avec pour siège Tanger, au Maroc (Lizette 2005).

Depuis sa création, le CAFRAD s'est imposé comme une plate-forme incontournable de socialisation aux tendances et innovations de la gestion publique. A travers l'une de ses activités principales, les séminaires et ateliers de formation, se trouvent réunis à des périodes régulières (300 organisés entre 1964-2005) des chefs d'institutions, des administrateurs supérieurs aux niveaux national, régional et international, des dirigeants du secteur privé (Lizette, *ibid.*). Ces rencontres servent d'abord au partage d'expériences sur les orientations stratégiques en matière de développement institutionnel, mais également à l'apprentissage des enjeux et des modes dominants de gestion publique.

Une autre activité du Centre qui va se révéler décisive pour le changement administratif en Afrique, est l'organisation d'une conférence panafricaine des ministres de la fonction publique. La première rencontre a lieu en juin 1994, en collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (Lizette, *ibid.*). La conférence est par la suite institutionnalisée, et est organisée tous les trois ans. Des résolutions et conventions importantes sont prises lors de ces rencontres, comme la Charte du service public en Afrique, en 2001. L'engagement à ratifier ces accords peut ainsi apparaître comme une explication de l'orientation choisie par nombre de gouvernements africains en matière de réforme administrative. Membre fondateur, le Cameroun a entretenu une collaboration institutionnelle soutenue avec le Centre depuis sa création, matérialisée par la participation régulière de hauts responsables administratifs aux séminaires et ateliers, l'adoption et la ratification des textes et déclarations, et l'organisation d'évènements (comme la conférence de Yaoundé de 2008 ; voir CAFRAD 2010).

A l'instar du CAFRAD, l'OFPA est un acteur important dans l'élaboration et le partage de solutions communes de réforme administrative en Afrique. Créé en 1991 par 23 pays africains, suite à l'Initiative de Cotonou, l'Observatoire joue un rôle d'expertise, de veille, de banque de données, de recherche et de formation dans des domaines liés à l'administration publique en Afrique. Il est organisateur d'évènements de concertation comme le CAFRAD (conférence des Ministres de la fonction publique des pays membres), co-organisateur de nombre d'évènements décisifs initiés par le CAFRAD, et participe à l'élaboration des textes normatifs qui définissent les principes et règles de l'administration en Afrique. Le Cameroun fait partie des États fondateurs de l'Observatoire, et est également un participant régulier aux différentes activités organisées (Kambire 2000).

En plus de ces deux acteurs institutionnels, nous pouvons citer le rôle joué par des experts internationaux individuels dans la diffusion de solutions de réformes adoptées au cours de la quatrième séquence. Le parcours de Gilbert Oloko nous semble, à cet égard, éclairant. Camerounais d'origine, établi au Canada, Oloko a participé, de manière active, à la diffusion de la Gestion axée sur les Résultats (GAR) au Cameroun. En 2007, il est d'abord recruté par le gouvernement camerounais pour assurer la formation en GAR des membres du Secrétariat Technique du Comité de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP-Cameroun) en Gestion axée sur les résultats. Ensuite, d'avril à août 2007, à la demande de l'ACDI, il est Assistant technique auprès des Services du Premier Ministre du Cameroun, pour le cadrage, la conception, l'élaboration et la planification du PROMAGAR.

Dans ce même cadre, il contribue à l'orientation des membres du Comité interministériel de suivi du DSRP (Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté) en vue de la révision du

DSRP dans le sens d'une meilleure intégration de la GAR. Enfin, en juin 2008, sur requête soumise par le Secrétaire Général du MINEPAT à la Coopération Canadienne et portant sur une assistance technique pour la révision des stratégies sectorielles, l'ACDI lui confie un nouveau mandat pour accompagner le processus de révision des stratégies sectorielles du DSCE. Cette dernière mission s'inscrit dans le contexte de l'adoption de la nouvelle loi portant Régime Financier, qui institutionnalise notamment la GAR comme cadre normatif de l'action publique au Cameroun. M. Oloko travaille donc à la mise à niveau de toutes les stratégies sectorielles du Document Stratégique de la Croissance Économique (DSCE) qui remplace les DSRP, en tâchant de traduire l'orientation GAR dans la déclinaison des fonctions, programmes et actions. Son activité se déroule dans le cadre de travaux au sein de sept commissions dont une par stratégie sectorielle. Tous les départements ministériels y prennent part, chacun, selon son ancrage dans l'une ou l'autre des stratégies¹⁴⁴.

En somme, l'implication de M. Oloko permet d'illustrer la multiplicité des transactions, et des niveaux d'action qui traversent la trajectoire des réformes administratives au Cameroun. Dans l'initiative et la traduction institutionnelle locale des réformes, on peut ainsi constater la récurrence d'acteurs centralistes (SPM, MINEPAT pour la GAR), et d'acteurs internationaux (le Canada, à travers l'ACDI).

¹⁴⁴ Source : entrevue avec Gilbert Oloko.

Section 2 : les répertoires de la modernisation

Les réformes mises en place pendant la quatrième séquence ont pour référence deux répertoires distincts : la régulation institutionnelle (Boyer, 2003 ; 2004) et le Nouveau Management Public. Nous recensons dans cette section les principaux programmes qui s'en inspirent au Cameroun.

I. La consolidation de l'État régulateur au Cameroun

L'institutionnalisation de l'État régulateur au Cameroun au cours des années 2000 peut être analysée comme la résultante d'une série de changements intervenus pendant la décennie précédente dans l'environnement socioéconomique et institutionnel de la gouvernance étatique¹⁴⁵. A ce titre, l'émergence et l'adoption du répertoire de la régulation peuvent être considérés comme des effets dérivés des réformes du NMP (Christensen et Lægreid 2004; 2005). En effet, comme on l'a décrit dans le chapitre précédent, face au constat de l'impasse des réformes néomanagériales prônant la dérégulation de l'économie, l'ouverture au privé, la réduction du poids et du rôle de l'État, et de leur impact minime, ou pire, sur les capacités institutionnelles étatiques, un nouveau consensus apparaît qui confère à l'État un nouveau sens, une nouvelle structure, une nouvelle envergure : de producteur de biens et de services, l'État devient régulateur (Peltzman 1989; Hood et Collin 2000).

Son rôle se résume dorénavant à deux tâches essentielles : premièrement, à la suite des attaques néolibérales soulignant l'inefficacité productive et allocative de la puissance publique, la charge de la production est transférée, ou du moins ouverte à des entités tierces, en général privées. Dans ce cadre, la régulation étatique a pour rôle de garantir l'harmonisation des intérêts privés et

¹⁴⁵ Voir G. Majone pour le même type d'argument. Pour l'auteur en effet, le déclin de la propriété publique comme mode traditionnel de gouvernance, un changement de paradigme de l'État positif ou interventionniste vers l'État régulateur (Majone 1997, 139-167).

des objectifs d'intérêt public inhérents aux secteurs privatisés. La puissance publique se voit attribuer un rôle d'orientation et de stimulation, exercé via des mécanismes d'incitation et de contrôle. Tout en visant l'efficacité de l'économie, l'État régulateur a aussi pour tâche la protection des droits des citoyens et des consommateurs (Majone 1999). De même, l'État régulateur retrouve sa centralité dans la définition des règles du jeu économique. Chargée du contrôle des zones de monopole qui subsistent, la régulation a aussi pour rôle de promouvoir et de préserver la concurrence dans les secteurs sous sa juridiction (Mayaux 2009).

En somme, l'émergence du répertoire de la régulation s'enracine dans une tendance internationale de transformation des cadres de l'action publique. Cependant, le mouvement affiche des variations structurelles qui tiennent aux particularités nationales, notamment la tradition étatique et la culture administrative, des différents pays (Christensen et Laegreid 2001). Deux formules institutionnelles de la régulation ont été expérimentées dans le service public camerounais : l'agencification et la subsidiarité.

L'agencification est un phénomène traditionnellement associé au NMP. Il en constitue même une des applications les plus populaires (Pollitt et al. 2001; Moynihan 2006; Egeberg et Trondal 2009; Verhoest et al. 2012). Une agence désigne:

«an administrative body that is formally separated from a ministerial, or cabinet-level, department and that carries out public tasks at a national level on a permanent basis, is staffed by public servants, is financed mainly by the state budget, and is subject to public legal procedures» (Trondal 2014, 545).

Ainsi, au sens du NMP, l'agencification correspond à la création de structures administratives distinctes de l'organisation hiérarchique d'un ministère, à qui sont confiées des tâches spécifiques, et qui fonctionnent davantage selon une logique de marché (performance, contractualisation, dérégulation, résultats : Talbot 2004). Toutefois, il existe une autre conception de l'agencification, liée à la régulation.

Ainsi, selon Selznick, la régulation se traduit par la mise en place de mécanismes de contrôle, incarnés par des agences publiques sur des activités valorisées par la communauté (1985). Dans ce sens strict, la régulation est associée à la surveillance, à la vérification, à la définition de règles, et à la création d'agences destinées à s'assurer du respect de ces règles dans des domaines définis (Christensen et Lagreid 2004). L'expérience camerounaise de l'agencification correspond davantage à cette seconde conception (Lele 2005).

La deuxième application de la régulation institutionnelle participe d'un mouvement de recentrage et de redéfinition de l'organisation étatique. En effet, dans un sens, la régulation suppose ou appelle la subsidiarité (Chevallier, 2004 : 479). La spécialisation et le resserrement des activités étatiques impliquent une logique de suppléance et de partenariat social dans la conduite des affaires publiques. L'exigence d'efficacité économique, sous-jacente à la première dimension de la régulation évoquée, se double ici de l'impératif d'efficacité sociale : en abandonnant son rôle de producteur principal des biens sociaux, l'État est amené à le partager avec des acteurs qui, en outre de la compétence, présentent un rapport de proximité avéré avec les destinataires. La régulation marque la fin de l'État « tuteur » (Delion 2007) ou « tutélaire » (Jobert 1995). Cette proximité favorise une plus grande réactivité, et une plus grande efficacité, dans la mise en œuvre de l'action publique.

Dans les paragraphes qui suivent, les deux logiques, agencification et subsidiarité, de l'institutionnalisation de l'État régulateur au Cameroun sont illustrées par l'apparition des autorités administratives indépendantes pour la première, et l'accélération de la décentralisation pour la seconde.

I.1. En quête d'efficacité managériale : l'apparition du phénomène de l'agencification au Cameroun

L'apparition des agences de régulation au Cameroun est une des conséquences du mouvement de retrait opéré par l'État des sphères productives, en conformité avec les termes des ententes signées entre le Gouvernement et le FMI dès 1988 qui prescrivent de libéraliser l'économie, au profit du secteur privé. Dans cette optique,

« L'État camerounais cesse ainsi d'être prestataire, et devient soucieux d'améliorer l'efficacité de gestion et la qualité du service rendu. Il doit concevoir, à cet effet, une réglementation régissant le fonctionnement du marché dans l'intérêt général, de même qu'il doit stimuler la concurrence, et empêcher les dérapages et les distorsions. Il s'agit de mettre en place des structures qui participent de l'option de régulation de certains secteurs d'activités, dont les grandes industries d'infrastructures. Sous l'appellation d'Autorités ou d'Agences de régulation, des entités nouvelles, créées par le législateur camerounais, viennent enrichir le paysage juridique camerounais. Ces organismes peuvent s'analyser comme la réception camerounaise des autorités administratives indépendantes. Filles des lois dites de déréglementation¹⁴⁶, ces nouvelles structures mettent un terme aux monopoles d'exploitation des industries de ressources, et ouvrent l'exercice de ces activités à la concurrence » (Lele 2005, 11).

A nouveau, analysant les caractéristiques des agences de régulation camerounaises, Lele souligne, en citant Pekassa Ndam (2001), les éléments suivants :

« 1. Elles possèdent une multitude de prérogatives administratives inhabituelles pour un établissement public, et de ce fait :

- elles échappent au pouvoir hiérarchique des ministères de tutelle ;*
- elles édictent des normes applicables à tous les intervenants du secteur : opérateurs, exploitants, clients et bénéficient d'une autonomie décisionnelle ;*
- elles sont des organes consultatifs, peuvent formuler des avis simples ou recommandations, des avis conformes à l'autorité de tutelle, sur initiative ou sur demande ;*

¹⁴⁶ Il s'agit notamment:

- De la loi n° 98/014 du 14 juillet 1998 régissant les télécommunications au Cameroun ;
- De la loi n° 98/022 du 24 décembre 1998 régissant le secteur de l'électricité ;
- De la loi n° 98/023 du 24 décembre 1998 portant régime de l'aviation civile ;
- De la loi n° 98/021 du 24 décembre 1998 portant organisation du secteur portuaire ;
- De la loi n°99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements et des entreprises publiques et parapubliques ;
- Du décret n°2000/155 du 30 juin 2000 portant réglementation des marchés publics.

Ces textes créent des entités juridiques nouvelles, sous l'appellation tantôt d'autorité, tantôt d'agence, pour réguler des secteurs ayant en commun un caractère sensible ou stratégique. Il s'agit de l'agence de régulation des télécommunications, l'agence de régulation du secteur de l'électricité, l'autorité portuaire nationale, l'autorité de l'aéronautique civile, l'agence de régulation des marchés publics (Lele ibid., 15).

- elles sont chargées du contrôle du respect des règles juridiques et de la garantie des droits et libertés, avec des pouvoirs d'investigation, de constatation, de poursuite et de répression des infractions commises.

- Véritables instances juridictionnelles, elles connaissent des différends entre intervenants du secteur. Elles peuvent recourir à la procédure arbitrale et leurs décisions sont susceptibles de recours devant le juge judiciaire.

2. Dotées d'une personnalité juridique, ainsi que d'une structuration particulière, elles sont administrées par un organe délibérant, le Conseil d'administration et un organe exécutif, la Direction Générale, dont la qualité des membres, la durée du mandat et le champ des incompatibilités sont bien définies. Elles disposent également d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement (Lele ibid., 12).

Ainsi, à la différence du modèle français, qui sert d'inspiration au transfert de la formule des agences de régulation au Cameroun¹⁴⁷, où l'indépendance prônée est toute relative car les autorités administratives indépendantes sont soumises au contrôle juridictionnel¹⁴⁸, en droit camerounais, poursuit l'auteur, les autorités et agences de régulation sont dotées d'une personnalité juridique, disposent de ressources budgétaires propres, fonctionnent avec un organe délibérant et un organe exécutif. Leurs décisions sont, par ailleurs, susceptibles de recours devant le juge judiciaire (Pekassa, ibid.). En principe donc, au Cameroun, ces agences sont censées disposer d'une autonomie et d'une indépendance de gestion.

Cependant, l'observation de la pratique de la régulation au Cameroun permet de porter des doutes quant à la réalité de ce principe acquis de droit. L'effectivité en est inhibée par l'incohérence du cadre réglementaire de l'activité de régulation d'une part, et d'autre part, par le système de gouvernance propre au Cameroun. Concernant le premier point, notons premièrement, que si en principe, l'indépendance des agences est affirmée, et garantie par les

¹⁴⁷ Dans son étude évoquée, Pékassa Ndam s'appuie sur la doctrine française pour en souligner, à la fois, la forte influence sur le cadre réglementaire des agences au Cameroun, mais aussi, les différences (Ndam 2001).

¹⁴⁸ Dans le contexte juridique et managérial français, l'agence est distincte de l'autorité administrative indépendante, car l'indépendance n'est pas un critère spécifique de leur définition. Plutôt, l'autonomie et l'exercice d'une « responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale » apparaissent déterminants (Conseil d'État 2012).

notions de « personnalité juridique » et d'« autonomie décisionnelle », l'application du principe se voit atténuée par la disposition générale qui place les agences sous la tutelle des ministères sectoriels, créant conflits de pouvoirs et confusion des rôles. Le domaine des télécommunications au Cameroun est par exemple illustratif de ce phénomène. Sur ce sujet, rappelons à nouveau Lele qui fait un exposé judicieux de la situation :

« D'une part, la loi n° 98-014 en son article 21 al.2 dispose que l'administration chargée des télécommunications assure la tutelle des entreprises publiques des télécommunications. De même, la loi n° 99-016 portant statut général des établissements publics définit la tutelle comme le « pouvoir dont dispose l'État pour définir et orienter la politique du gouvernement dans le secteur où évolue l'établissement public administratif ... » D'après cette même loi, la tutelle « a pour objet de fixer les objectifs assignés à l'ensemble des entreprises du secteur considéré et, en tant que de besoin, d'en assurer la régulation, en vue d'un fonctionnement normal ». Les organes de l'État chargés de la tutelle sont ainsi à la fois chargés de définir et orienter la politique du gouvernement, et d'assurer la régulation du secteur où évolue l'établissement public. D'autre part, la mission de contrôle et de suivi des activités des opérateurs dévolue aux agences est aussi affectée, à quelque chose près aux administrations : Selon l'article 21 al 1 et 3 de la loi 98-014, l'article 41 al. 2 de la loi 98/022, l'administration veille à l'application de la politique sectorielle ainsi qu'au respect de la législation et de la réglementation y afférentes. Ces prérogatives sont ainsi à la fois du domaine exclusif des agences de régulation et de celles des administrations » (Lele ibid., 58 ; voir aussi Kono Abe 2011).

Cette ambiguïté dans les textes a pour conséquence de créer des conflits de compétences et d'autorité entre les agences et les ministères, en faisant du rapport de tutelle un rapport de contrôle et de dépendance de fait, inversant ainsi la logique présidant à la création des agences.

Concernant les blocages politiques, notons que la pratique de la régulation au Cameroun demeure entravée par les effets du système de gouvernance propre au pays qui fait du Chef de l'État, la figure centrale du pouvoir et la source de légitimité de toute décision engageant la collectivité nationale et la gestion publique. Dans ce contexte, toute administration, tout organisme public, tout ministère est tenu de s'assurer en permanence que les décisions prises apparaissent en conformité avec la ligne politique générale de la Présidence de la République, peu importe le niveau de dépendance statutaire. Dans un tel ordre, le rapport organique que développent les agences à l'égard de l'autorité présidentielle, avec toutes les obligations qui en

découlent, notamment en termes de contrôle et de reddition, supplante celui stipulé par la loi, avec le ministère de tutelle. De plus, le noyautage des institutions politiques et économiques stratégiques par des hommes proches du chef de l'État, ou fidèles au régime au pouvoir, est une pratique récurrente dans des systèmes de gouvernance néopatrimonialistes, auquel n'échappe pas le fonctionnement des agences au Cameroun¹⁴⁹ (Médard 1982). Il en résulte par conséquent une multiplication des zones de conflit, des points de veto, qui compromettent singulièrement le travail des agences.

Au final, au regard de l'écart entre l'indépendance de gestion et l'autonomie décisionnelle proclamées par le législateur, et la pratique effective, force nous est d'accorder crédit à l'analyse d'Auguste Nguelietou qui suggère que le subtil dosage « d'indépendance » et de contrôle des agences apparaît davantage comme un élément clé d'une stratégie d'État qui viserait à préserver (ou à restaurer) sa capacité d'action en externalisant partiellement la fonction de régulation pour la (re)légitimer (2008, 11). Dans ce contexte, les agences de régulation seraient une des modalités stratégiques de redéploiement et de réinvention par l'État de sa capacité de régulation sociale et politique, dans un contexte où sa légitimité à intervenir directement est remise en question. Bref, comme l'ont fort bien analysé Achille Mbembe (1999) et Béatrice Hibou (1998 ; 1999), la « décharge » apparaît, dans ce contexte, moins comme la mise en scène d'un scénario de retrait et de limitation de l'État, qu'une nouvelle forme d'interventionnisme.

Une autre voie de réinvention de son autorité, dans le nouveau contexte d'action de l'État, explorée au Cameroun, et en Afrique, est la décentralisation.

¹⁴⁹ Par exemple, le Président du Comité de Pilotage de l'Énergie, qui est l'organe central de l'agence de régulation du secteur au Cameroun, est également un des conseillers techniques principal du Secrétaire Général de la Présidence, fonction administrative la plus importante après celle du chef de l'État, et Président du Conseil d'Administration d'AES-SONEL (aujourd'hui ENEO) qui possède le monopole de la production et de la distribution de l'électricité au Cameroun.

I.2. L'accélération de la décentralisation

La consolidation de la fonction régulatrice de l'État au Cameroun peut également se lire à travers la restructuration organique qu'opère le processus de décentralisation, dont la dynamique s'accélère au cours des années 2000. En effet, dans son principe, la décentralisation implique l'idée de recentrage, de proximité, de partenariat, de suppléance, de subsidiarité. C'est d'ailleurs dans ce sens que le législateur camerounais la définit comme le « transfert par l'État aux collectivités territoriales décentralisées de compétences particulières et de moyens appropriés » (art. 2 de la loi no 2004/017 d'orientation de la décentralisation). En d'autres termes, l'État transfère aux collectivités territoriales décentralisées (CTD) des compétences susceptibles d'être mieux exercées par les autorités de base dans l'intérêt des populations.

Mais tout d'abord, il convient de dire que si le processus de décentralisation est impulsé au Cameroun, et en Afrique en général, par la vague de démocratisation des années 1990 (Tidjani 2009; Guerin 2013), les fondements en sont plus anciens. En effet, déjà la Constitution du 04 mars 1960 et les constitutions fédérées de 1961 le prévoient (Binam 2013, 413). Puis, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 réaffirme, à nouveau, l'option de décentralisation comme principe d'organisation étatique au Cameroun, et en définit les principes et les caractéristiques majeures¹⁵⁰. Cependant, ce texte reste silencieux quant aux modalités pratiques de mise en œuvre de la décentralisation. Il faudra attendre les années 2000, notamment en 2004, pour que soit mis en place un cadre réglementaire d'application de la politique. Trois grandes lois en forment l'ossature : la loi no 2004/017 du 22 juillet 2004 fixant les orientations générales en matière de

¹⁵⁰ Il s'agit notamment du principe de progressivité, existant depuis les premières constitutions des indépendances, auquel s'ajoutent les principes de concomitance, de subsidiarité, de complémentarité, d'autonomie administrative et financière, d'égalité juridique entre collectivités territoriales décentralisées. Pour une analyse de ces principes et de leurs implications, voir Tcheuwa 2013, 166-169.

décentralisation au Cameroun; la loi no 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes; et la loi no 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

Ces lois marquent une avancée décisive dans la matérialisation du processus de décentralisation au Cameroun. Elles fournissent notamment des principes généraux d'orientation, définissent les modalités pratiques et les mécanismes institutionnels du transfert de compétences au cœur du processus. Sont ainsi précisés la nature et la catégorie des compétences transférées, les mécanismes de financement du transfert, la programmation du transfert (voir Tcheuwa 2013).

En plus du cadre général de 2004 qui procède au transfert de compétences, des dispositions complémentaires sont prises qui assurent la matérialisation du processus. Il s'agit en premier du décret du Premier ministre fixant les modalités d'exercice des compétences transférées, et des arrêtés portant cahier de charges précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences transférées. Ces derniers textes, qui fixent les obligations de la commune et celles de l'État, sont signés par les ministres concernés par la compétence transférée. Ils servent en quelque sorte de notice d'utilisation, à destination des maires, du processus de transfert. Enfin, pour compléter cet arsenal juridique, il est mis en place des organes de suivi du processus de la décentralisation¹⁵¹. Ces organes s'avèrent déterminants dans la concrétisation de la décentralisation au Cameroun. Ils ont pour mission d'une part, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de la décentralisation, et d'autre part, de suivre et d'assurer la préparation et le suivi des

¹⁵¹ Il s'agit du Conseil National de la Décentralisation (CND), mis en place par le décret no 2008/013 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation, et du Comité Interministériel des Services Locaux (CISL), instauré par le décret no 2008/014 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Comité Interministériel des Services Locaux. Le CND est présidé par PM, et comprend, entre autres membres, les chefs des départements ministériels impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation, les parlementaires, les membres des chambres consulaires. Le CISL, quant à lui, est présidé par le Ministre en charge de la décentralisation. Il comprend notamment les représentants des départements ministériels sectoriels, des magistrats municipaux, des représentants de la société civile (Tcheuwa *ibid.*, 172).

transferts de compétences et des ressources aux collectivités territoriales décentralisées arrêtées par les autorités compétentes.

Au final, si la décentralisation semble en voie de devenir une réalité au Cameroun, notamment à partir des années 2000, il convient de souligner que de nombreux obstacles en entravent l'effectivité, et font douter de la sincérité réformatrice des autorités centrales. Par exemple, le principe de concomitance qui stipule que le transfert de compétences doit s'accompagner d'un transfert de moyens, en l'occurrence, financiers et humains, est loin d'être respecté. La question financière et la question des compétences du personnel local constituent de ce fait un des problèmes majeurs de la décentralisation au Cameroun (Guerin *ibid.*, Tcheuwa *ibid.*). Toutefois, en dépit de leurs limites et de leurs carences, les avancées faites dans le processus de décentralisation, quoique davantage formelles, juridiques et institutionnelles, sont des indicateurs indéniables de la mutation organique de l'État camerounais, et de la transformation de son administration. D'ailleurs, les idées de décentralisation, de proximité, de recentrage dans la distribution des prérogatives et des compétences sont des principes appliqués dans un autre vaste programme de changement de l'organisation et du fonctionnement de l'État camerounais qui s'inspire plus étroitement du NMP. Nous en étudions les principaux programmes et tendances dans les paragraphes suivants.

II. Le triomphe du Nouveau Management Public au Cameroun

Parallèlement à l'institutionnalisation des mécanismes de la régulation au Cameroun, le NMP apparaît convoqué comme cadre de référence de nombreux programmes majeurs de changement de l'administration publique camerounaise. Le choix plus explicite du NMP s'inscrit dans la continuité d'une démarche de changement initiée à partir du milieu des années 1980, mais, il découle également de la diffusion de modèles normatifs de gestion publique dans des forums

internationaux. La section suivante étudie d'abord les circuits internationaux de production et de diffusion des normes de gestion qui s'avèrent déterminants dans le transfert du NMP, avant de présenter quelques programmes majeurs de réformes.

II.1. Solutions d'action publique et convergence: les circuits internationaux de fabrique des réformes administratives

Il existe toute une dynamique internationale et régionale de production d'approches communes des solutions et des problèmes administratifs. En effet, comme on l'a vu, depuis les premières années des indépendances¹⁵², et malgré les particularités, les disparités et les différences nationales, les problèmes que rencontrent les administrations publiques africaines et, surtout, les solutions à leur appliquer sont définies de manière étonnamment analogue ou similaire. Ces visions se construisent, et se diffusent, dans des sommets et forums internationaux ou régionaux auxquels participent les gouvernements africains, les partenaires au développement, des experts, consultants, et coopérants internationaux, bilatéraux, et multilatéraux (CAFRAD, OFPA, ou encore les ateliers, séminaires et ateliers du Programme d'administration publique des NU).

Les plans et solutions d'action publique adoptés au niveau national se forgent une légitimité en faisant référence, de manière systématique, à ces engagements internationaux, s'attribuant, ipso facto, en plus de la légitimité scientifique, une légitimité juridique (par évocation du principe de la hiérarchie des normes : pour une analyse des voies d'instrumentalisation de ce principe, voir Paour 2013). Ainsi, au Cameroun, l'ensemble des programmes de réforme administrative mis sur pied au cours des années 2000-2010 s'inspirent ou font référence de manière explicite à nombre de traités et déclarations internationaux signés pendant cette période.

¹⁵² Bien que le premier sommet des États africains sur la question de l'administration publique ait été organisé en 1961 sous l'égide des Nations-Unies, le tout premier séminaire du genre sur l'administration du personnel se tient en 1950, au siège des NU à New York. Depuis la création du Programme d'administration publique en 1957, plusieurs centaines d'ateliers, séminaires, conférences et groupes de travail sur l'administration publique ont été organisés, dans divers pays à travers le monde. Voir Département des affaires économiques et sociales 2008.

Six cadres d'engagement nous semblent les plus déterminants au cours de la quatrième configuration : la *Charte de la Fonction Publique africaine* de 2001, le *Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique* (NEPAD), dont le cadre stratégique est adopté en 2001, la *Déclaration de Marrakech* adoptée en décembre 2002, la *Déclaration de Stellenbosch*, signée en mai 2003 lors de la quatrième Conférence Pan-africaine des Ministres africains chargés de la Fonction Publique, la *Déclaration de Paris sur l'aide au Développement* de 2007, Le *Consensus de Cotonou* de septembre 2007, et la *Charte sur les valeurs et les principes de la Fonction Publique et de l'Administration* de 2010. Nous ne reviendrons pas, de manière spécifique, sur la signification, les enjeux et les implications de chacun de ces textes, qui ont été étudiés ailleurs, dans la littérature (Wachira 2001 ; Kanbur 2002 ; Nyong'o et al. 2002 ; Bergamaschi et al. 2007 ; Abaté 2011 ; Signé 2013). Contentons-nous de noter que ces cadres portent une nouvelle conception du service public, des principes directeurs de l'administration et de ses rapports avec les usagers, inspirée des théories néomanagériales. Ainsi, peut-on lire dans le document de la stratégie de développement du MINFOPRA que :

« Au terme des engagements pris par le Cameroun dans les différentes déclarations sous-régionales et internationales, notamment la *Charte de la Fonction Publique Africaine*, la *Déclaration de Stellenbosch* (Afrique du sud, 2003), la *Déclaration d'Addis-Abeba* (décembre 2005), la *Déclaration de Marrakech* (décembre 2002), la satisfaction de l'utilisateur, la recherche et le maintien de sa confiance sont désormais les deux nouveaux indicateurs importants qui sous-tendent la réforme administrative ». (MINFOPRA, 2009, 20).

L'influence des textes évoqués, dont les termes relèvent directement de la vulgate de la Nouvelle Gestion Publique, est assez manifeste dans la décision de l'orientation néomanagériale du gouvernement camerounais.

II.2. L'avènement de la société d'audit au Cameroun : la transformation des modes de contrôle de l'action publique

Dans un ensemble de recherches publiées à partir de 1994, Michael Power avance l'idée originale de la naissance d'une société de l'audit dans les pays occidentaux, en particulier en Grande Bretagne (Power 1994a; 1994b; 1997; 2000a; 2000b; 2000c). Ce phénomène prend en premier une dimension quantitative qui se décline par l'extension de la pratique de l'audit à la plupart des domaines de la vie publique : les finances, la médecine, l'environnement, la qualité, la comptabilité, la propriété intellectuelle, etc. (1994a, 299). Deuxièmement, et plus important selon l'auteur, l'explosion de l'audit décrit un mouvement qualitatif : l'audit renvoie à une idée, à une manière particulière de se représenter les problèmes administratifs et leurs solutions, à une nouvelle manière de définir le contrôle administratif (1994b). Pour Power, cette dernière dimension apparaît universelle et correspond à une tendance qui prend de l'ampleur dans différentes sociétés à travers le monde.

La thèse de Power est reçue avec enthousiasme, et suscite de nombreux recherches et débats dans la communauté académique. Sans vouloir rentrer dans l'intimité de ces travaux (pour un résumé des arguments, on peut se porter notamment à Maltby 2008; Power 2008), notons cependant que cette thèse présente un double intérêt pour notre réflexion : empirique et analytique. Sur le plan empirique d'abord, la transformation qualitative des modes de contrôle et de gestion de l'action publique que décrit Power est similaire à un mouvement observé au Cameroun à partir des années 2000, visant à instaurer les idées de résultats et de performance dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique. Ce passage à une « gouvernance par les nombres » (Miller 2001; Supiot 2015), caractéristique du secteur privé, se traduit, entre autres, par l'adoption de nombres d'instruments et de programmes inspirés du NMP (budget-programme, feuilles de route, PROMAGAR, PNG).

Deuxièmement, l'analyse de Power corrobore le schéma méta-institutionnel que nous avons élaboré concernant l'histoire de la réforme administrative, du moins pour ce qui est de la quatrième configuration qui s'étend de 2000 à 2013. En effet, pour l'auteur :

« Audits are often not directly concerned with the quality of performance, whether environmental, educational or financial, but rather with the systems in place to govern quality. This 'policing of policing' distinguishes the audit explosion from an older tradition of engineering-based quality control and its statistically grounded methods. »
(1994b)

Dans l'optique de l'auteur, nous pensons que les réformes de la période concernée visent moins à améliorer la performance des administrations, qu'à transformer les cadres et systèmes en place qui permettent de la définir et de l'atteindre. D'où leur dimension foncièrement « constitutive » (Lowi 1966), et le sens de notre proposition empirique : la réforme se fait par la réforme de la réforme (« *policing of policy* »). En plus des instruments et programmes majeurs cités, l'examen de la stratégie sectorielle du MINFOPRA et la réforme du personnel de l'État offrent des éléments confirmant cette lecture. Les paragraphes qui suivent examinent ces différents outils et mesures, de manière succincte.

II.2.1. Le Programme National de Gouvernance (phase II) : le pilier de base de la modernisation administrative au Cameroun

Élaboré en 1995 et adopté en 1999, le PNG comporte deux phases de réalisation. Une première qui va de 2001 à 2005, et une seconde qui couvre la période 2006-2010. La seconde phase du PNG en particulier est davantage explicite sur l'orientation néomanagériale que veut prendre le gouvernement camerounais en matière de réforme administrative. Les actions et mesures proposées reposent en grande partie sur les valeurs et principes du NMP : 3 E (efficacité, efficience, économie), satisfaction des usagers-clients-citoyens, proximité et décentralisation, accent sur les résultats et non plus sur les moyens, etc. (voir SPM 2006 ; Tamekou 2008).

Une innovation méritant d'être soulignée dans cet ordre, est la préconisation d'un système d'évaluation quantitative de la performance au sein de l'administration publique. Le système opère une transformation de la pratique de l'évaluation dans l'administration publique camerounaise en introduisant des indicateurs chiffrés de performance, des barèmes d'évaluation, des normes de rendement. La réforme proposée est systémique, car elle vise autant les performances collectives des administrations, que les performances individuelles des fonctionnaires. Ainsi, sous l'égide du PNG, un programme est lancé en 2008 qui concrétise la volonté de faire de la performance et des résultats des normes effectives d'évaluation de l'administration publique camerounaise : le Projet d'introduction des normes de rendement dans l'administration camerounaise (PINORAC) (Evehe 2011).

En somme, le PNG apparaît explicite de la volonté des autorités camerounaises de « moderniser » l'administration, et de l'arrimer aux tendances dominantes de gestion. Cette volonté est également manifeste dans les textes des stratégies sectorielles des ministères camerounais, en l'occurrence dans la stratégie du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MINFOPRA).

II.2.2. La stratégie sectorielle du MINFOPRA

Les stratégies sectorielles ont pour origine, au Cameroun, les réflexions sur les finalités de l'action publique, menées dans le cadre de l'élaboration des plans quinquennaux. Ces réflexions sont ensuite reprises, au début des années 1990, dans des cadres de planification stratégique défini par secteur d'action publique spécifique faisant intervenir plusieurs ministères (Ngouo, *ibid.*, 113). Dans un décret portant nomenclature budgétaire de l'État, datant de 2003 (décret no 2003/011/PM du 09 janvier 2003), il est entendu par secteur au Cameroun « ...chacun des grands domaines d'activités de l'Administration camerounaise identifiés et définis à partir des besoins collectifs fondamentaux ». Les stratégies sectorielles sont élaborées par le MINEPAT, en

collaboration avec les administrations des secteurs respectifs. Au total, il existe sept secteurs auxquels il est attribué des objectifs de développement spécifiques. Le MINFOPRA appartient au secteur Gouvernance.

Tableau VII : Secteurs de l'administration camerounaise

Secteur	Composante
Infrastructures	MINTP, MINEE, MINT, MINPOSTEL, MINDUH, MINDAF
Social	MINJEUN, MINAS, MINPROFF, MINSEP, le MINTSS et le MINEFOP
Rural	MINADER, MINEPIA, MINFOF, MINEP
Education	MINEDUB, MINESEC, MINESUP, MINRESI
Industries et services	MINIMIDT, MINPMEESA, MINCOMMERCE, MINTOUR
Santé	MINSANTE
Gouvernance	MINFOPRA, MINATD, MINJUSTICE

Source : MINEPAT 2010.

Le décret no 2005/086/ du 29 mars 2005 portant organisation du MINFOPRA définit les attributions du ministère et lui assigne la mission d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique gouvernementale en matière de gestion des ressources humaines de l'État et de la réforme administrative. Par conséquent, la stratégie de développement de ce département ministériel apparaît indicative de l'orientation et de la position gouvernementale dans les domaines évoqués. Ainsi, peut-on lire dans un document officiel de préparation à la stratégie de développement du ministère les définitions suivantes de la réforme qui rendent compte de l'évolution conceptuelle évoquée plus haut :

« La réforme administrative est une fonction organisationnelle dont le but est de promouvoir le développement des services et les besoins des citoyens. Elle se traduit par un ensemble de politiques et de mesures envisagées pour la modernisation de l'administration » (MINFOPRA, 2009 : 15) et aussi, « la réforme administrative est un ensemble des mesures envisagées par les pouvoirs publics pour améliorer la qualité du service public. Au Cameroun, elle intègre plusieurs activités inter-reliées et relevant des aspects organisationnels de l'Administration publique ainsi que de la gestion même de

cette administration dans une perspective d'amélioration des performances (MINFOPRA, idem; p. 20). Par ailleurs, dans un autre document officiel du gouvernement camerounais, la modernisation est définie comme « *l'ensemble des actions qui visent l'amélioration de la qualité des services, la performance des administrations à travers la révision des modes de fonctionnement et de gestion, les simplifications administratives, ainsi que l'utilisation des nouvelles technologies* » (République du Cameroun 2011, 5).

Ces définitions s'avèrent fortement significatives de la mutation du champ et du sens de la réforme administrative au Cameroun. Et ce, à un double titre. Premièrement, la réforme administrative s'institue comme activité réflexive et autonome de production et d'organisation du sens du service public. A la différence des précédentes conceptions, qui liaient, de manière intrinsèque, la finalité de la réforme au développement économique, la nouvelle position fait de la réforme une propriété « émergente » du développement organisationnel de l'État. Elle réactualise l'intimité de la relation entre la fonction (administrative) et l'organisation (administration). Elle (re)construit ce rapport, de manière dynamique, spéculaire, mais étonnamment concrète : le but de la réforme est de redonner sens au service public.

Deuxièmement, la nouvelle vision de la réforme découle directement des préceptes du NMP. Ce constat s'impose à la suite de l'analyse des valeurs qui fondent la notion de « modernisation », support, condition et voie de la réforme administrative au Cameroun : *service aux citoyens, value for money, recours aux nouvelles technologies, recherche de la performance, orientation vers les résultats*.

En somme, le discours modernisateur de la réforme administrative au Cameroun présente la double caractéristique d'instituer un développement réflexif de la fonction de la réforme, et de marquer, de manière très nette, l'adhésion du gouvernement camerounais au NMP. La prochaine section analyse une autre dynamique d'expression de ce mouvement.

II.2.3. La modernisation de la gestion du personnel étatique au Cameroun

Une des réformes les plus importantes introduite au cours de la quatrième configuration concerne la gestion du personnel étatique au Cameroun. Intitulée projet de « déconcentration de la gestion des personnels de l'État et de la solde », la réforme, qui démarre en juillet 2000, vise à introduire dans l'administration camerounaise une approche rénovée de la Gestion des Ressources Humaines (GRH) de l'État fondée sur trois principes : proximité, responsabilité et mobilisation efficace des agents publics (Ngouo 2009, 585). Il est ainsi question de professionnaliser la fonction GRH dans l'administration publique, et de mettre en avant l'utilisation des TIC comme outils techniques indispensables de gestion administrative. Par conséquent, la réforme comprend deux composantes majeures : une composante organique et une composante technique ou informatique. Après avoir examiné ces axes centraux, nous nous pencherons sur les mécanismes propres à la dynamique et au contexte de décision de la réforme.

II.2.3.1. La composante organique de la réforme : une approche rénovée de la gestion des ressources humaines de l'État camerounais

L'objectif central de la réforme est d'introduire dans l'administration publique camerounaise une approche moderne de la GRH, inspirée des tendances récentes en management public. Deux principes en forment les piliers : le ministère qui emploie un agent de l'État doit être : 1) celui qui gère sa carrière; et 2) celui qui paie son salaire. De cette logique d'administration de proximité et de décentralisation managériale, il découle que chaque département ministériel devrait, par rapport à la gestion des personnels qu'il utilise : a) avoir une connaissance exhaustive des données de gestion de chaque agent; b) assurer, en son sein, le traitement et le contrôle rigoureux des données sur la carrière de son personnel; c) disposer de moyens pour

assurer une large information des agents et d'autres utilisateurs (décideurs) sur les données relatives au personnel de l'État; d) pouvoir passer d'une logique d'administration du personnel à une logique véritable de management des RH, centrée sur le développement d'une culture de responsabilité, de performance et d'évaluation au résultat (Ngouo ibid., 601; Tako 2014).

De plus, autre conséquence de la logique de déconcentration, le Ministre de la Fonction Publique, en ce qui concerne l'aspect gestion des carrières, et le Ministre des Finances, pour la solde, cèdent une partie de leurs attributions aux autres départements ministériels qui utilisent le personnel de l'État pour accomplir les missions qui leurs sont dévolues. Enfin, tous les départements ministériels sont désormais dotés d'une Sous-Direction de l'Accueil, du Courrier et de Liaison, découlant de l'enrichissement des tâches de l'ancien service du Courrier. De nouvelles Directions des RH sont également créées, organisées de manière suivante :

- Département ministériel dont l'effectif du personnel est supérieur à 6000 agents, création de trois sous-directions :
 - Sous-Direction des Personnels;
 - Sous-Direction de la Solde;
 - Sous-Direction de la Gestion Prévisionnelle.
- Département ministériel dont l'effectif du personnel est inférieur à 6000 agents, création de deux sous-directions :
 - Sous-Direction des Personnels et de la Gestion Prévisionnelle;
 - Sous-Direction de la Solde.
- Enfin, une cellule SIGIPES est créée, et placée auprès du Directeur des RH (Ngouo ibid., 606).

Ces nombreuses mesures structurelles qui visent à rendre le service public au Cameroun plus performant, réactif, proche des usagers et adapté à leurs besoins s'appuie, par ailleurs, sur une importante entreprise de modernisation du système informatique de traitement des actes relatifs à la gestion des ressources humaines de l'État.

II.2.3.2. La composante technique de la réforme : la « résurrection » de SIGIPES

Fait notable dans l'histoire de la réforme administrative au Cameroun, la réalisation du projet de la « déconcentration » s'est appuyée entièrement sur l'expertise nationale, publique et privée. Les compétences internes des fonctionnaires camerounais ont été combinées à celles de cabinets privés de prestation de services dans les domaines de l'informatique et de l'élaboration des procédures administratives. Le cabinet de droit camerounais CGICOM (Compagnie Générale d'Informatique et de Communication), en particulier, est retenu pour l'opérationnalisation de SIGIPES, le développement de SIGIPES-Plus et la réalisation de l'AQUARIUM de SIGIPES. Le cabinet participe également jusqu'en 2005, au déploiement de la réforme dans les autres départements ministériels conformément au cahier de charges défini.

Le volet informatique de la réforme consiste en trois activités majeures (NGOOU, *ibid.*, 595) :

- L'opérationnalisation de SIGIPES : activité de réhabilitation de l'application et d'élaboration de l'interface entre SIGIPES et ANTILOPE;
- Le développement de fonctions nouvelles dans SIGIPES : activité liée au traitement de la solde qui va mener au système « SIGIPES Plus » comportant, en outre, un Tableau de Bord de GRH de l'État (TBGRHE);
- Le développement d'outils modernes connexes à SIGIPES

En ce qui concerne la troisième composante, trois outils principaux sont développés dans la période 2002-2004 : « AQUARIUM de SIGIPES », « INFONET », et « REGNET ». Symbole de

transparence, AQUARIUM désigne un espace électronique dans lequel les sites SIGIPES mettent à disposition certaines informations à l'attention des agents publics en quête de renseignements sur leurs carrières, leurs soldes et la circulation de leurs dossiers administratifs. INFONET, quant à lui, est un projet de numérisation des textes administratifs de gestion des carrières des agents publics comportant des liens de référence entre lesdits textes pour la bonne information des agents publics intéressés. REGNET, enfin, désigne également un projet de rémunération des actes qui permet de mettre à la disposition des sites SIGIPES les données électroniques nécessaires au traitement automatique des dossiers relatifs à la gestion des carrières, et à la vérification de l'authenticité et de la régularité des actes administratifs (Ngouo, *ibid.*, 595). Fait significatif qui illustre de la grande évolution dans le rapport et l'usage de l'expertise nationale en matière d'innovation administrative, la conception de ces trois applications est attribuable au Conseiller Technique No1 du Ministère de la Fonction Publique de l'époque, qui est aussi administrateur national de SIGIPES.

Au total, l'application SIGIPES représente une opportunité d'amélioration de certains systèmes d'information administratifs, en particulier, ceux relatifs à la gestion de la carrière et de la solde. La forte intégration de la dimension technologique du projet révèle la volonté modernisatrice du gouvernement qui entend faire de l'innovation technologique un outil de coordination systémique du travail gouvernemental. Le projet de la « déconcentration » a par conséquent, pour autres buts, d'introduire et d'installer l'administration électronique dans le travail courant administratif au Cameroun, concrétisant son entrée dans l'ère de l'information (*Information Age*). La réforme de la gestion des personnels de l'État au Cameroun représente par conséquent une étape significative dans le projet de modernisation de l'administration publique camerounaise. Elle introduit de nouveaux principes, de nouvelles valeurs, de nouveaux outils

techniques¹⁵³ qui transforment (ou commencent à transformer) la conception du service public au Cameroun, aussi bien pour les citoyens-usagers que pour les agents de l'État. Dans la même lancée, un programme est lancé en 2007, avec pour ambition d'institutionnaliser la culture des résultats dans l'administration publique camerounaise : le PROMAGAR.

II.2.4. Un cadre systémique de l'introduction de la culture des résultats au Cameroun : le Programme de modernisation de l'administration publique camerounaise par l'introduction de la gestion axée sur les résultats (PROMAGAR)

La genèse du PROMAGAR se fonde parfaitement dans le schéma général de l'histoire des innovations institutionnelles au Cameroun, où règnent les maîtres-mots de mimétisme et d'inspiration extérieure¹⁵⁴. En effet, au cours d'une mission de travail au Canada, les dirigeants du bureau du PM camerounais découvrent la gestion axée sur les résultats. De retour au Cameroun, ils décident d'en faire un pilier de la modernisation de l'administration publique en cours. L'appui du gouvernement canadien est sollicité, qui intervient, à travers l'ACDI, sur les plans financier et technique. Un expert canadien, Gilbert Oloko, est envoyé au Cameroun, où il séjourne d'avril à août 2006, avec pour mission d'aider le gouvernement camerounais dans la conception et la planification d'une réforme de l'administration fondée sur la logique de la GAR. Le PROMAGAR est créé à l'issue de cette rencontre¹⁵⁵. Il est logé dans les SPM.

Programme institutionnel portant une philosophie du changement à l'opposé du fonctionnement historique de l'administration publique au Cameroun, le PROMAGAR affiche au départ des

¹⁵³ L'outil dénommé « AQUARIUM » permet d'ailleurs au Cameroun d'être lauréat d'un Prix d'excellence des Nations Unies, en juin 2004.

¹⁵⁴ Il est évocateur dans ce sens que le gouvernement camerounais mette l'emphasis, dans un document de présentation officiel du programme, sur le fait que l'adoption du programme ne découle d'aucun conditionnement, ni d'aucune contrainte extérieure (SPM 2007). Nous partageons également ce point de vue d'où l'argument avancé d'isomorphisme mimétique, qui se caractérise par une certaine liberté des « copieurs » dans la décision d'imitation (Mizruchi et Fein 1999).

¹⁵⁵ Source : <http://www.developpementdemocratique.ca/cameroun>.

ambitions élevées, et vise la rénovation du cadre complet de fonctionnement de l'administration publique au Cameroun par l'introduction d'une culture organisationnelle fondée sur les résultats. Le plan initial comprend six composantes : développement des compétences-clé ; dialogue sur les politiques et les valeurs ; système d'information de gestion ; information-éducation-communication ; relations hommes-femmes ; et communauté de pratiques : veille, recherche et innovation (SPM 2007). Mais, en raison d'une insuffisance de moyens, ce programme initial est abandonné¹⁵⁶.

Au final, six chantiers principaux sont retenus : la formation, les feuilles de route ministérielles, les normes de services, le régime financier de l'État, la gestion des ressources humaines axées sur les résultats, et l'administration électronique. Cependant, le programme n'a pas le monopole dans la conception et la mise en œuvre de ces axes qui croisent des dynamiques de changement engagées par d'autres réformes. Ainsi en est-il des feuilles de route ministérielles (FDR).

Apparues en 2005 sur initiative présidentielle, les FDR constituent un instrument de pilotage et d'amélioration de la performance de l'action publique par la définition d'indicateurs mesurables, dont l'évaluation est planifiée sur des bases définies. La logique de résultats est fondamentale dans cet ordre. En raison de difficultés de coordination, leur système d'élaboration est modifié en 2008. A partir de cette période, les SPM, à travers le PROMAGAR, en assurent l'élaboration et l'évaluation (SPM, 2009).

De même, la direction du projet de l'administration électronique est assurée par le Ministère des Postes et Télécommunications, qui en décide des orientations stratégiques et des modalités opérationnelles. Le ministère est assisté dans cette tâche par le Centre National de

¹⁵⁶ Il ressort d'un entretien mené avec un cadre supérieur de la structure que le gouvernement canadien se serait retiré du projet, en suspendant notamment sa contribution financière. Ce désistement serait selon Dominique Darbon une pratique courante chez les bailleurs de fonds internationaux qui ont pour habitude d'engager des réformes ambitieuses sans disposer des ressources humaines et financières suffisantes (Darbon 2015).

Développement Informatique (CENADI), principale institution chargée de l'informatisation et des réseaux téléinformatiques de l'Administration camerounaise, des institutions publiques et du traitement de données gouvernementales et du réseautage (Kouahou 2010). La même observation peut être énoncée en ce qui concerne les chantiers des normes de service et la gestion des RH axée sur les résultats. Ces deux axes font partie des missions explicites de deux programmes existants : PINORAC et la déconcentration de la gestion des personnels de l'État.

Enfin, la réforme des finances publiques est conduite par le MINFI qui assure aussi la conception et la sélection des instruments y afférents. Le Nouveau régime financier de l'État, et l'outil du budget-programme qui en découle, sont issus de la modernisation des finances publiques au Cameroun. La dernière sous-section analyse la dynamique d'introduction du budget-programme au Cameroun.

II.2. 5. L'innovation du budget-programme au Cameroun

L'adoption du budget-programme au Cameroun est une des principales résolutions du Nouveau Régime Financier de l'État (NRFEC), issu de la réforme de la gestion des finances publiques (Ngnitedem 2013). Elle marque, en effet, le passage d'une logique de moyens à une logique de gestion axée sur les résultats, et introduit l'idée de performance et d'évaluation quantitative dans la gestion publique. Avant d'examiner les effets concrets de cette réforme sur la gestion publique au Cameroun, il convient d'en présenter l'origine.

II.2.5.1. Origines et fondements du budget-programme

Tout d'abord, il convient de souligner que l'introduction du budget-programme au Cameroun ne constitue pas une innovation au sens « d'absolument nouveau », mais devrait être davantage pris dans le sens d'insertion d'un processus, d'une technologie ou d'une technique nouveaux dans un contexte ou une unité donnée (Brown 1981; Walker 2008). En effet, historiquement, l'idée d'une gestion budgétaire par programmes est émise pour la première fois en 1912 par la Commission

TAFT sur l'économie et l'efficacité aux États-Unis (Ngnitedem, *ibid.*, 497). S'en suit une ère prolifique de réformes et d'expérimentations d'outils et de techniques de gestion visant à optimiser la dépense publique. L'enjeu évoqué n'est pas banal, car il exprime un glissement paradigmatique parmi les plus remarquables des sciences sociales au 20^e siècle : la fin de l'hégémonie du postulat de la rationalité pure et parfaite, et la validation du postulat de la rationalité limitée. Dans le domaine des sciences de gestion et de la décision, la nouvelle approche se donne comme proposition de départ qu'à défaut de pouvoir produire une décision rationnelle, il est au moins possible d'en rationaliser les processus (Andréanni 1968). L'activité de l'administration, ses produits finaux deviennent un terrain fertile d'application de ces nouveaux principes.

À cette même période, apparaît un courant assimilant l'État à une entreprise produisant pour le marché. Dans cette nouvelle perspective, le problème fondamental de l'administration est de nature économique : il est de savoir comment répartir des ressources limitées entre des emplois concurrents de manière à maximiser la satisfaction apportée à la collectivité (Andréanni *ibid.*, 641). Cette approche économique de la production publique connaît son apogée à partir des années 1950 aux États-Unis, notamment pendant la crise budgétaire que rencontre le pays, alors en situation de déficit. Une Commission (Hood) est formée qui recommande des mesures de réforme et de rationalisation financière et administrative. Toutefois, ce n'est qu'au début des années 1960, qu'apparaissent les premiers véritables budgets-programmes sur l'initiative du Ministère de la Défense. Puis, dans les années 1970, la réforme est exportée en France où elle prend l'appellation de « Rationalisation des Choix Budgétaires » (RCB) (Defraigne 1969 ; William 2011).

Si la logique de résultats est prégnante dans ces approches, elle demeure néanmoins générale. Elle n'intègre pas l'idée de performance spécifique¹⁵⁷. L'accent est davantage mis sur la rationalisation de l'allocation des ressources, et des processus de gestion de l'action publique en vue de produire des résultats déterminés. En revanche, dans les modèles ultérieurs (modernes) de budget-programme, qui sont transférés en Afrique et dans le reste du monde¹⁵⁸, en plus d'être allouées aux programmes, les ressources sont attachées aux résultats spécifiques à l'intérieur des programmes (Ngnitedem, *ibid.*, 498). Les résultats sont alors synonymes de performance et sont évalués à partir de critères quantitatifs spécifiques (Robinson 2000; 2001)

En Afrique, les premières expérimentations du budget-programme sont menées au Mali (1997), au Burkina Faso (1998), et au Bénin (2001). Dans les deux premiers cas, l'initiative est attribuable aux bailleurs de fonds internationaux qui adoptent la conviction que l'aide internationale doit dorénavant, et plus que par le passé, s'acheminer sous forme d'aide budgétaire et moins sous forme d'aide projet. Le contexte des réformes visant à mettre en place les budgets-programmes dans ces deux pays, apparaît, par ailleurs, marqué par une forte dépendance à l'aide extérieure. En 2001, l'aide publique au développement représente 13,2 % du PIB au Mali, et 15,6 % au Burkina Faso. Au Burkina Faso, le budget de l'État qui représente plus de 26% du PIB est financé pour un tiers par des dons internationaux. Au Mali, le financement extérieur (dons et prêts nets) représente en 2001, 42 % des dépenses publiques (Ondoua 2013; 2015).

¹⁵⁷ Ou plutôt, l'idée de performance qu'elle sous-tend repose uniquement sur la faisabilité ; non sur l'efficacité ou l'efficience, significations qui interviendront plus tard.

¹⁵⁸ En Europe, en particulier dans les pays de l'OCDE, la budgétisation axée sur les programmes ou la performance est introduite entre 1980 et 2000 (Schick 2004) ; en Europe de l'Est et en Amérique du sud, elle n'intervient qu'après les années 2000.

A l'inverse, au Bénin, l'initiative de l'adoption du budget-programme est nationale. Dans ce pays confronté à d'importantes difficultés de financement, le recours aux projets est une solution envisagée pour bénéficier de l'aide extérieure, mais avec la spécificité que la planification budgétaire tient compte de l'apport de partenaires extérieurs. Le pays met alors en place une réforme globale des finances publiques dans le cadre d'un nouveau mécanisme de prêt de la Banque mondiale : le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques dont l'accord est signé en 2001. Dans les grandes lignes du programme, figure le passage de l'approche projet à l'approche programme dans l'exécution du budget de l'État (Ondoua 2013.). Ces exemples sont illustratifs des deux grandes tendances sous-jacentes au choix de modèle de réforme des finances publiques en Afrique au cours des dernières décennies : l'adoption par isomorphisme coercitif (Mali ; Burkina Faso) avec une impulsion internationale ou l'adoption par isomorphisme mimétique (Bénin) et une initiative nationale (Ondoua 2015). Le Cameroun s'inscrit davantage dans cette seconde catégorie.

II.2.5.2. Le budget-programme au Cameroun : application et implications

L'institution du budget-programme au Cameroun est consacrée par les articles 18, al. 3 et 43, al. 5 du Nouveau Régime Financier qui stipulent, pour le premier que la seconde partie de la loi de finances « fixe pour le budget général, les programmes concourant à la réalisation des objectifs assortis d'indicateurs, les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement », et pour le second « le vote des dépenses s'effectue par chapitre, après examen en deux temps : l'ensemble des programmes d'une part, et les moyens détaillés par section et par paragraphe d'autre part ». Dans cette perspective, la planification budgétaire se conçoit sous forme de programmes, traduisant des politiques publiques, auxquels sont associés des objectifs d'indicateurs de résultats. L'atteinte de ces objectifs définit la performance du programme.

Ainsi, au Cameroun, le budget-programme réfère à la budgétisation axée sur les performances. Sa mise en œuvre est, d'ailleurs, guidée par la démarche de performance à toutes les étapes de la procédure budgétaire :

« à l'élaboration du budget, les liens sont établis entre les ressources allouées et les résultats spécifiques lors de l'adoption du budget. Le Parlement vote le budget en fonction des objectifs précis sur lesquels le gouvernement s'engage au cours de l'exécution du budget. Les administrations sont pilotées en fonction des résultats attendus des programmes et pendant le contrôle de l'exécution du budget, l'évaluation de la performance est réalisée et soumise à l'appréciation du Parlement » (Ngnitedem ibid., 500).

En revanche, la formule du budget-programme appliquée au Cameroun adopte une position neutre à l'égard de la performance. Elle ne comporte ni de mécanismes d'incitation à la performance, ni de mécanismes de sanction de la contreperformance. Toutefois, la budgétisation par programmes représente un véritable outil de pilotage et d'amélioration de la gestion de l'action publique au Cameroun. Elle organise les choix budgétaires autour du choix des politiques publiques, offre un cadre institutionnel et des techniques permettant de faire des arbitrages entre plusieurs politiques publiques, introduit plus de rigueur et de discipline dans la gestion des ressources publiques par l'introduction de techniques analytiques rationnelles d'allocation des ressources budgétaires, et améliore la transparence de la gestion publique en mettant à la disposition des citoyens et des partenaires au développement des données sur la performance du secteur public (Ngnitedem ibid.). Enfin, l'approche du budget-programme est fortement imprégnée des principes et valeurs de la Nouvelle Gestion Publique dont elle assure la traduction effective. Elle contribue par conséquent à inscrire le Cameroun dans la modernité des pratiques en matière de réforme financière et comptable. Le tableau suivant présente une lecture de l'approche de la budgétisation par programmes sous le regard des critères sacrés du NMP : les « 3 E ».

Tableau VIII : les 3 E et la budgétisation par programmes

Les 3 E de la Nouvelle Gestion Publique	Traduction dans le budget-programme
Économie : Dépenser moins	<i>Description</i> : Minimiser les coûts financiers des ressources utilisées ou requises <i>Questions clés</i> : Est-ce que les moyens choisis utilisent les ressources de la façon la plus économique ? Est-ce que les ressources humaines, financières et matérielles ont-été utilisées de manière économique ? Est-ce que la gestion du programme est en accord avec une gestion administrative sérieuse ? L'économie se rapporte au maintien de coûts bas
Efficacité : Dépenser judicieusement	<i>Description</i> : Relation entre les résultats et les biens, services, ressources utilisées pour les produire <i>Questions clés</i> : Est-ce que je peux produire davantage avec les ressources attribuées ? Puis-je utiliser moins de ressources pour un niveau de résultats ? L'efficacité concerne la procédure technique de prestations de services
Efficienne : Dépenser de façon appropriée	<i>Description</i> : Relation entre la prévision et la réalisation des résultats des dépenses publiques <i>Questions clés</i> : Est-ce que les objectifs sont atteints par les moyens employés, les résultats sont-ils produits et les résultats finaux réalisés ? Les impacts sont-ils vraiment le résultat de la politique plutôt que d'autres circonstances ? L'effectivité se rapporte aux résultats (objectifs réalisés) et l'évaluation dépend de la conception du programme et de buts et objectifs politiques clairs et concrets.

Source : Fölscher 2007.

De façon plus nette, l'ancrage du budget-programme à la NGP, et son impact sur la transformation de la gestion publique au Cameroun peut se vérifier à trois niveaux. D'abord, citons l'introduction des principes de responsabilisation des gestionnaires publics et l'exigence de reddition des comptes. La responsabilisation des gestionnaires publics est un des piliers du NMP. Elle représente un des effets, ou une des conséquences du glissement de la logique de moyens vers la logique de résultats. Dans cette perspective, les gestionnaires publics acquièrent une grande autonomie de gestion, et ne sont plus liés ni par des procédures administratives, ni par des contrôles hiérarchiques réguliers. Leur seule exigence est l'atteinte des objectifs et des performances fixés. En contrepartie, les gestionnaires deviennent responsables de leur gestion, et doivent en répondre en cas de non atteinte des résultats escomptés.

Dans l'armature du budget-programme au Cameroun, le principe de la responsabilisation des gestionnaires publics se matérialise par la fongibilité, qui permet à un ordonnateur de procéder à des virements de crédits au sein d'un même programme, sous réserve des conditions posées à l'article 53 de la loi portant RFE, notamment le non dépassement du seuil de fongibilité de 15% (Schouel et Kassimou 2014). De même, l'exigence de rendre des comptes quant à la gestion des responsables publics est consacrée au Cameroun à un double niveau, au plan managérial et au plan pénal, ainsi que le stipule le décret no 2013/160 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique. Enfin, le principe de la reddition des comptes, autre technique du NMP, est traduit dans le budget-programme au Cameroun, par l'introduction des rapports annuels de performance. Ces rapports sont assortis d'indicateurs quantitatifs et mesurables.

Un autre niveau d'arrimage du NRFEC à la NGP, via l'adoption du budget-programme, est exprimé dans la transformation de la comptabilité publique qui s'oriente vers une comptabilité dynamique et d'engagement, plus caractéristique des modes de gestion du secteur privé. Quatre types de comptabilité existent dorénavant au Cameroun :

- Une comptabilité budgétaire, qui permet le suivi de l'exécution des opérations du budget conformément à sa nomenclature de présentation et de vote par le parlement ;
- Une comptabilité analytique qui concerne les coûts des actions des programmes ;
- Une comptabilité matière, tenue auprès de l'ordonnateur sur les valeurs et titres dont il a la charge ;
- Et une comptabilité générale, qui décrit l'état de la situation patrimoniale de l'État et son évolution (Schouel et Kassimou, *ibid.*, 10).

Enfin, le budget-programme modifie la conception de la gestion publique au Cameroun par l'introduction de nouvelles modalités de pilotage de l'action publique. Relevons, en particulier,

l'apparition du principe du dialogue de gestion qui induit une approche plus collective, plus participative et moins verticale de la gestion publique. Dans cette optique, la performance est définie comme un objectif collectif dont l'atteinte implique l'engagement de tous les acteurs concernés, de même que des processus de dialogues et d'échanges permanents entre différents services (Schouel et Kassimou *ibid.*). Nous retrouvons ici la logique de flexibilisation et de décentralisation de la gestion propre au répertoire du NMP ((Boin, James et Lodge 2006 ; Hoefstede 1998 ; Hogget 1996). Enfin, l'adoption du dialogue de gestion indique le caractère fortement mimétique du NREFC, notamment à l'égard de la LOLF dont il est inspiré¹⁵⁹ (Eggrickx 2012).

En définitive, le budget-programme représente bien un tournant dans la conception, et la mise en œuvre de l'action publique au Cameroun. Toutefois, à l'instar des nombreux autres projets de changement administratifs expérimentés dans l'administration publique de ce pays depuis des décennies, son succès apparaît miné par les pesanteurs caractéristiques de la gouvernance au Cameroun, et les résistances culturelles au changement. L'histoire de la réforme administrative au Cameroun demeure une succession d'intentions qui se traduisent rarement en effets visibles et attendus. La dernière section du chapitre discute de l'enjeu du changement dans la trajectoire historique de la réforme administrative au Cameroun, en mettant en perspective les programmes et mesures étudiées dans la quatrième séquence.

¹⁵⁹ Une lecture comparative des deux cadres permet de constater leur forte similarité, qui s'approche par endroits à de la pure reproduction textuelle. Pour des études et présentations de la LOLF, voir Calmette 2006; 2008; Hertzog 2006; Lambert et Migaud 2006 ; Lascombe et Vandendriessche 2006 ; Arkwright et al. 2007; Abraham et Brillet 2008 ; Maupas 2008 ; Ministère de l'Économie et des Finances 2012. Pour le NREFC, voir Nginitdem 2013 ; République du Cameroun 2013.

Section 3 : Plus ça change, plus c'est pareil : sédimentation, conversion et contiguïté dans les processus de réforme au Cameroun

De manière générale, la quatrième configuration se différencie peu des précédentes, en ce qui concerne les mécanismes de production des réformes administratives. Les modèles de réforme sont adoptés par isomorphisme, principalement mimétique ou normatif, mais participent également de stratégies de légitimation, et s'inscrivent dans des jeux de domination politique. Ces effets de légitimation s'avèrent particulièrement déterminants dans l'adhésion aux standards internationaux d'organisation, et ce en dépit des difficultés, oppositions et résistances qu'elles peuvent soulever dans leur application (voir aussi Olivier 1991 ; Strang et Chang 1993). Car, très généralement, l'alignement n'a qu'une fonction symbolique, et les autorités nationales, au-delà des déclarations, manifestent rarement une réelle volonté de mettre en pratique les engagements pris, ou encore procèdent à leur redéfinition et à leur édulcoration lors de l'intégration dans la dynamique normative interne (Cheung 2005), ou encore, comme l'a montré Cole pour les droits humains, des États se contentent de signer des conventions pour afficher leur attachement symbolique à l'ordre dominant, mais rechignent à en signer les protocoles de ratification (Cole 2005).

La quatrième séquence illustre assez bien cette ambiguïté fondatrice de la politique des réformes administratives au Cameroun, partagée entre ouverture affichée et conservatisme appliqué. Pourtant, le projet global de modernisation qui définit cette séquence s'annonçait systémique. Chacun des programmes ou des mesures de changement étudiés visent un aspect précis du fonctionnement et de l'organisation étatique : le personnel, la rémunération, les modes opératoires, la structure. Mais, les initiatives de changement se révèlent inopérantes face aux pesanteurs du système politico-administratif, ainsi que l'analyse bien Claude Momo :

« Il reste difficile hier comme aujourd'hui de doter les agents publics d'un « état » les soustrayant au favoritisme et à l'arbitraire et leur permettant de se consacrer en toute impartialité et autonomie au service public. Le conservatisme à outrance, la nouvelle logique de reproduction des élites administratives, la solidarité des groupes politiques et ethniques dominants font que toute logique de réforme ne peut être que difficile. Malgré la mutation de la conception de l'État que laquelle elle repose, la FP continue paradoxalement sa croissance creusant le déficit public illustrant l'incapacité des décideurs à circonscrire le périmètre de la FP. La déconcentration des ressources humaines reste encore attendue dans les différentes structures ministérielles. Le poids des habitudes, l'inertie du système accentue la complexité de la réglementation de la fonction publique. Le relativisme culturel, la rationalité politique l'emportant sur la rationalité économique et managériale d'inspiration libérale. (2012, 71).

Au final, les explications néoinstitutionnalistes du changement, en particulier les arguments de l'institutionnalisme historique, semblent incapables à rendre compte des mécanismes de l'articulation entre changement et continuité dans la production des réformes. Ou, du moins, demandent-elles à être réinterprétées, complétées ou ajustées. Car, si la sédimentation est un mécanisme permanent de l'évolution des trajectoires administratives au Cameroun, c'est uniquement en tant que force d'inertie et de renouvellement des paramètres du jeu. À des fréquences régulières, de nouveaux instruments et outils sont testés, de nouveaux modes opératoires sont définis, de nouveaux cadres formels sont installés. Mais, les pratiques ne changent pas, ou très peu. Au contraire, on assiste à la conversion de ces innovations qui servent des objectifs différents de leurs fonctions initiales, modifient les routines pour mieux asseoir l'ordre ancien établi¹⁶⁰.

Cependant, la singularité du contexte camerounais de développement institutionnel est la coexistence de répertoires et pratiques souvent contradictoires. La sédimentation par

¹⁶⁰ Par exemple l'autonomie gestionnaire et l'adaptation de la fonction publique aux besoins du « marché » par des recrutements libres (en dehors du cadre réglementaire des concours), principes centraux de la logique néomanagériale, ont pour effet d'accroître la corruption et le népotisme, et de favoriser un plus grand usage de l'arbitraire politique (Voir Momo 2012). Hélène Charton en arrive à la même conclusion après son étude de l'introduction de l'approche basée sur la compétence dans le secteur de l'éducation au Cameroun. Pour elle, la réforme conduit plutôt à accroître le pouvoir individuel des bureaucrates sans grand impact collectif sur l'organisation (2014).

accumulation de nouvelles institutions, et la conversion ne mènent à terme, ni au remplacement des anciennes règles, ni à la disparition des nouvelles, mais à leur contiguïté. En conclusion, la contiguïté institutionnelle, davantage que la sédimentation et la conversion apparaît comme une piste heuristique féconde pour comprendre la logique d'évolution des trajectoires administratives au Cameroun.

Conclusion

La quatrième configuration correspond à une des périodes les plus actives et les plus riches de l'histoire de la réforme administrative camerounaise. Davantage que le nombre, la grande particularité des chantiers de réforme engagés est leur finalité, et leur ambition. Premièrement, les programmes de réforme mis en œuvre consacrent le NMP comme l'option privilégiée de la modernisation de l'État camerounais, mais également font référence aux principes de la régulation institutionnelle qui relève d'une logique différente du NMP (Loughlin et Colin 1997; Pesqueux 2006).

Tendance amorcée au début des années 1980, le NMP prend de nombreuses années à s'incarner concrètement dans la pratique et le discours de l'État camerounais. La période 2001-2013 fait figure alors de période d'accélération et de rattrapage, car l'application du NMP dans le service public camerounais tend à se conformer véritablement aux applications du NMP observées à travers le monde depuis deux décennies. Et là est la deuxième grande particularité de cette période.

À l'instar des réformes mises en place notamment dans les pays de l'OCDE depuis les années 1980 (Pollitt 2001; Knill et Balint 2008) les réformes de la quatrième configuration ne visent pas particulièrement des produits spécifiques du service public. Plutôt, ces réformes remettent en cause la manière de penser, d'organiser, de contrôler, de mettre en œuvre la production des

services publics. Pour parler comme Nils Brunsson, ce sont des réformes qui ont pour but de construire l'organisation (2009), ou encore, ce sont des réformes qui ont pour finalité la réforme ou qui produisent d'autres réformes (Brunsson et Olsen 1993).

Le glissement épistémologique est net car les réformes s'attaquent à des normes d'agir, à des comportements, à des habitus sous-jacents aux organisations formelles. L'enjeu de leur mise en œuvre s'avère donc décisif, et exige une réflexion nécessaire sur des stratégies de gestion du changement. Plus que jamais, l'avenir de la réforme administrative au Cameroun réside dans l'équilibre délicat, et l'ajustement, des dispositions d'action intériorisées propres aux institutions, et leur dispositif formel et matériel; entre les normes sociales d'action des acteurs, et le cadre organisationnel dans lequel ils évoluent.

Chapitre 6 : retour sur la trajectoire camerounaise de réforme administrative (1960-2013)

Dans ce dernier chapitre, il est question de faire une synthèse des enseignements principaux tirés de l'étude des quatre séquences de l'histoire de la réforme administrative au Cameroun. D'un côté, il s'agit de présenter le schéma général d'évolution de la réforme administrative au Cameroun à travers la mise en évidence de la trajectoire d'institutionnalisation, des invariants, des régularités et des mécanismes moteurs du changement administratif. De l'autre côté, au terme de l'exploration des dynamiques internes et des séquences majeures de la transformation de l'administration publique camerounaise depuis les indépendances, il est possible d'énoncer de manière plus affirmée des propositions théoriques et générales sur la réforme administrative dans le contexte spécifique camerounais, et sur les contours de la relation entre l'Etat et la réforme administrative. Le chapitre comprend trois sections. La première revient sur les traits saillants de la trajectoire camerounaise de réforme administrative ; la seconde analyse la politique de la réforme ; et la troisième étudie la relation entre l'Etat, la réforme administrative, et l'exercice du pouvoir politique au Cameroun.

Section 1. La trajectoire camerounaise de réforme administrative : Institutionnalisation, autonomisation et fragmentation

Le but de cette section est de présenter les traits saillants de la trajectoire camerounaise de réforme administrative. Nous nous proposons pour cela d'examiner, d'un côté, les manifestations et processus caractéristiques de la réforme, et d'un autre côté, les mécanismes internes de production, de transformation et de pérennisation, repérables au niveau des jeux d'acteurs ; autrement dit, la politique de la réforme. Ces différents aspects ayant été étudiés en détail tout au long de la thèse, le but ici est d'en repérer les invariants, afin de reconstituer une logique générale du changement. Il ressort ainsi de la recherche que le schéma général de l'évolution de la réforme administrative au Cameroun est marqué par trois tendances fortes : l'institutionnalisation, l'autonomisation et la fragmentation. Examinons tour à tour ces processus.

I. L'institutionnalisation de la réforme administrative au Cameroun : spécialisation et routinisation

Dès le début de l'existence de l'Etat camerounais, l'administration publique se définit en symbiose totale de la dynamique étatique. Son identité, son organisation, ses modalités d'action sont constitutives de l'existence de l'Etat, autant de manière intrinsèque, que dans ses rapports avec la société : l'Etat c'est l'administration ; l'administration, c'est l'Etat. Dans cette relation, sont exprimés, d'une part, les liens de captivité et de dépendance de l'administration envers le politique, et d'autre part, la prééminence de l'administration sur les autres corps sociaux, et la société en général. Dans un contexte où l'Etat est considéré comme le moteur principal de la dynamique sociale, a charge quasi exclusive de la transformation de la société, de la production et du développement économiques, est investi dans pratiquement tous les aspects de la vie des populations, de la création des infrastructures de base à la production, transformation et

distribution, ou sécurité, le besoin de structures administratives d'encadrement et de personnel appropriés s'avère pressant (Rweyemamu et Hyden 1975).

Cependant, face au challenge auquel il est confronté, l'Etat se trouve vite démuni : il ne dispose ni de ressources techniques suffisantes, ni de solide capital symbolique et social. La raison en est bien simple, et se trouve dans la temporalité du changement, et les conditions particulières, qui entourent la naissance de l'Etat en Afrique à la fin de la colonisation : héritant d'un appareil de domination limité, appelé à redynamiser et ressouder une société fragilisée et déstructurée, à construire le tissu social, l'Etat apparaît soumis à la même nécessité impérative : il est en pleine formation, et en pleine structuration organique. Dans un premier temps, la solution adoptée est l'expansion, qui se manifeste par une explosion de la taille de l'administration publique, et une augmentation exponentielle du personnel étatique. Cette mesure s'avère très vite difficile à soutenir, surtout sur le plan des finances publiques (Gazier 1961).

Au centre de l'entrecroisement de la nécessité d'action, et de la nécessité de construction de la capacité d'action de l'Etat, l'idée de réforme de l'administration publique apparaît au Cameroun, au début des indépendances, comme un des enjeux de l'efficacité et de la consolidation de la légitimité et de l'autorité étatiques. En somme, comme l'a bien formulé Philippe Bezes dans le cas de la France (2008), il est alors question pour l'Etat, de se réformer pour former et diriger la société. Cependant, le contexte particulier d'existence de l'Etat à cette période, qui est lui-même tout récent, s'avère contraignant quant aux options, aux modalités, et aux techniques de réforme. Réformer un Etat qui se forme implique des choix précis, qui sont dictés par les ressources des acteurs (temporelles, cognitives, matérielles, organisationnelles) et par leurs positions.

Aussi, la réforme apparaît comme une fonction spécialisée de l'appareil étatique dès son institution en politique publique au Cameroun. Elle emprunte à un registre spécifique imposé par

la limite de temps des décideurs, et l'absence d'une expertise interne possédant des connaissances techniques en changement organisationnel. Toutefois, cette spécialisation n'est pas seulement horizontale, par l'objet. Elle est également verticale, car l'institutionnalisation de la réforme administrative au Cameroun correspond à son incorporation organique à la structure organisationnelle de l'Etat.

I.1. La spécialisation de la réforme administrative au Cameroun

Le processus de spécialisation peut être entendu de deux façons. Premièrement, il désigne la constitution du système administratif en problème de gouvernement, en objet d'intervention public. La réforme administrative est alors inscrite au rang des politiques publiques, et à ce titre, elle est investie de ressources, de modalités d'actions spécifiques liées à son objet. Elle renvoie à l'ensemble des moyens et processus de prise en charge des problèmes du système administratif par l'Etat. Sous cet angle, elle réfère à l'idée de sectorialité¹⁶¹.

Dans un second sens, la spécialisation définit le processus par lequel « *special identities will be developed to an increased degree within the individual parts of the administrative apparatus, and that divergent identities will be partly separated from each other.* » (Per Laegreid et Paul G. Roness 2002, 309). En rapport avec la réforme administrative, elle implique que des unités séparées sont développées avec pour responsabilité particulière l'élaboration des politiques de réforme administratives.

L'institutionnalisation de la réforme administrative au Cameroun est marquée par cette double dynamique de spécialisation. D'une part, engagée de manière résolue au début des indépendances, la transformation de l'administration n'obéit pas à un programme spécifique, mais s'intègre dans un vaste mouvement de réorganisation étatique, qui englobe l'ensemble des

¹⁶¹ Pour approfondir la notion de « sectorialité », se reporter aux travaux de Pierre Muller 2009.

institutions. Puis, émerge l'idée d'une prise en charge particulière de l'administration publique, pilier central du système de gouvernance. La réforme administrative apparaît comme la réponse institutionnelle et organisée du gouvernement face à l'enjeu du rôle de l'administration dans la stratégie de développement. Elle repose sur un contenu homogène, cohérent, et intégrateur qui s'applique de manière transversale à l'ensemble de l'appareil étatique. A la création du champ, le modèle Organisation et Méthodes sert de référentiel. Par la suite, au fil des années, d'autres modèles sont convoqués et appliqués à l'entreprise de réforme administrative au Cameroun (Voir Ngouo 2008 ; Ondo 2010).

De même, l'institutionnalisation de la réforme administrative se traduit aussi par la création d'instances distinctes et spécialisées qui revendiquent le monopole de la conception des programmes de réforme. Au Cameroun, l'histoire du changement administratif est construite en parallèle à l'histoire de l'évolution des structures administratives dédiées à cette fin. Dès l'indépendance, comme il a été souligné, l'amélioration des méthodes du travail administratif et la rationalisation de l'organisation administrative constituent une préoccupation importante pour les dirigeants politiques, pour des raisons pratiques¹⁶², mais aussi stratégiques¹⁶³. L'amélioration de la gestion de l'Etat est alors confiée à deux structures : le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (chargé de l'élaboration du plan de développement, de l'exécution sous l'angle de l'aménagement du territoire) et l'Inspection Générale de l'Etat (chargée du contrôle supérieur des services publics sous l'angle administratif et financier) (voir MINFOPRA 2010).

¹⁶² Parallèlement au mouvement d'expansion des structures administratives des premières années d'indépendance, la gestion de l'Etat s'avère peu efficiente. Les charges de fonctionnement de l'administration absorbent pratiquement la totalité du budget de l'Etat qui se trouve en peine de réaliser ses missions sociales et politiques. D'où la nécessité de repenser l'organisation et le fonctionnement de l'appareil étatique.

¹⁶³ L'administration publique est au centre des stratégies politiques de consolidation de l'autorité et de la légitimité des dirigeants étatiques.

En 1969, est créé un organe spécialisé, le SCOM qui marque l'apparition d'un champ formel de la réforme administrative au Cameroun, et sa constitution en politique publique spécifique doté des moyens afférents (budget, ressources humaines et matérielles, etc.). Chargé de l'étude et de la rationalisation du travail et de l'organisation administrative, le SCOM a pour but de rendre plus efficace, et plus efficiente l'action de l'Etat. A sa création, le SCOM est placé sous l'autorité du Ministère Adjoint à la Fonction Publique Fédérale. Sans autorité, et doté de faibles ressources, le Service connaît d'importantes difficultés. Il est alors transféré sous la direction du Ministre Délégué à l'Inspection Générale de l'Etat et la Réforme Administrative (IGERA)¹⁶⁴. Nous avons vu que des hauts fonctionnaires de la Fonction Publique, en quête, entre autres, de positionnement stratégique interviennent dans ce transfert¹⁶⁵.

En 1978, à la faveur du décret no 78/954 du 21 avril portant organisation des services de l'IGERA, le SCOM change d'appellation et devient la Direction de la Réforme Administrative (DRA). Puis, en 1988, la DRA devient la Division des Etudes et de la Réforme Administrative (DERA)¹⁶⁶. Enfin, l'intégration institutionnelle et organique de la réforme administrative à l'architecture organisationnelle de l'Etat achève sa mue avec la création du Secrétariat Permanent à la Réforme Administrative (SPRA), en 1994, qui remplace la DERA. Signalons également dans la foulée de l'intégration institutionnelle et organique de la réforme administrative à l'organisation de l'Etat la création d'un Conseil National de la Réforme

¹⁶⁴Décret no 75/467 du 28 juin 1995.

¹⁶⁵ A l'instar de Charles Jules Ebelle.

¹⁶⁶Décret no 88/1051 du 21 août 1988 portant organisation du Ministère de la Fonction Publique et du Contrôle de l'Etat.

Administrative chargé de la prospection générale et permanente des difficultés liées aux fonctionnement de l'Etat, rencontrées notamment par les Ministères et les organismes publics¹⁶⁷.

En plus de la spécialisation, la trajectoire de l'institutionnalisation de la réforme administrative au Cameroun est portée par un autre processus : la routinisation.

I.2. La routinisation de la réforme administrative au Cameroun : le changement comme facteur de stabilité

Une autre caractéristique majeure de la trajectoire camerounaise de réforme administrative est la succession de programmes de réforme dans des intervalles réduits de temps. Le renouvellement constant de l'offre de changement administratif (Darbon 2003 ; 2015) a pour principale implication la routinisation de la réforme, qui, paradoxalement, participe davantage à la stabilisation du système administratif qu'à sa transformation véritable.

Depuis les indépendances, l'idée de la permanence d'un mal administratif est entretenue dans le discours politique, et finit par s'intégrer dans le dispositif institutionnel étatique à travers la création d'organes dotés de ressources effectives, et destinées à en assurer la prise en charge. Ainsi, l'entretien de la permanence du mal administratif est concomitant à la quête de solutions appropriées, et afférentes. L'idée de réforme s'institue donc dans un contexte où la perception de la récurrence, voire de la constance des problèmes est affirmée. La routine des problèmes administratifs est indéniable. La manière particulière d'y répondre va entraîner la routinisation des solutions.

La majorité des programmes de réforme administrative mis en place au Cameroun, et dans la majorité des pays africains après les indépendances, reposent sur une tension fondamentale, qui n'est d'ailleurs pas propre à cette zone géographique, mais concernerait toutes les organisations

¹⁶⁷ Décret no 78/361 du 24 août 1978.

(Brunsson 1989) : le départ entre l'image idéale de l'organisation (ce qu'elle doit être), et son fonctionnement concret (comment elle fonctionne dans un environnement spécifique). Dans le contexte des pays africains, les réformes sont affectées par ce biais épistémologique et méthodologique : il s'agit, en général, moins de

« renforcer la capacité des administrations, à répondre aux besoins immédiats et aux normes locales, bref aux besoins d'administration tels qu'ils s'expriment localement, mais de les faire ressembler au mieux au projet d'une administration telle que définie in abstracto, telle qu'elle devrait être par référence aux normes prescrites universellement » (Darbon 2003, 143).

En bref, le modus operandi des réformes administratives en Afrique est assez proche de la logique de l'anarchie organisée en ce qui concerne l'aspect particulier de la relation problèmes-solutions : 1) les solutions sont indépendantes des problèmes ; 2) les solutions sont à la recherche de problèmes ou de situations problématiques dans lesquelles s'incarner ; 3) les solutions rencontrent les problèmes lorsque la structure d'opportunité politique est favorable (March, Cohen et Olsen 1972; 1986 ; Friedberg 1997).

Au Cameroun, la description des problèmes administratifs apparaît relativement stable et continue depuis les indépendances. En effet, depuis la naissance de l'Etat camerounais, les préoccupations à l'égard de l'administration publique sont traversées par trois enjeux dominants : 1) l'effectivité de l'Etat (assurer la présence effective de l'Etat sur l'ensemble du territoire) ; l'efficacité de l'Etat (servir les citoyens le mieux possible, remplir les obligations régaliennes liées au contrat social) ; l'efficience/économie de l'Etat (gérer au mieux les ressources de l'Etat : le départ entre les ressources financières disponibles et le poids budgétaire de l'administration publique est une constante depuis les indépendances). La stabilité de ces enjeux se vérifie sur le plan sectoriel étant donné le constat régulier depuis les trois dernières décennies au moins de déliquescence et de faillite de l'Etat (Nembot 2000). A l'inverse, les solutions proposées, donc

les réformes empruntent à une source variée de modèles théoriques sans que rien ne justifie, a priori, le passage d'un modèle à l'autre.

Une des conséquences de cette fluctuation est que les problèmes finissent par être analysés selon une grille conceptuelle fournie par les solutions. Autrement dit, un même problème, ou une même situation problématique prend des significations différentes selon le modèle de réforme dominant du moment. Cette opération d'encodage est assurée par les experts et organisations internationales, promoteurs et porteurs des réformes, puis relayée au plan local par les acteurs internes qui capitalisent sur les opportunités et bénéfices liés aux différentes traductions du problème. D'où leur investissement différencié dans les processus de réforme, investissement dicté par leur agenda politique et leurs stratégies propres (Voir Stone 2001).

Sous Ahidjo, la réforme, comme il a été constaté avec la première séquence, s'inscrit dans une vision globale du développement, dont elle constitue une composante organique. Bien que la nécessité soit annoncée avec force dans le discours politique, elle participe de manière indirecte à la stratégie de légitimation politique. Au cours de la seconde séquence, la réforme administrative prend une valeur et une orientation stratégique nouvelles. Elle participe de l'affirmation d'un leadership de rupture du nouveau Président Biya, et est par conséquent au-devant des stratégies politico-étatiques.

Dans la troisième séquence, bien que l'orientation et le contenu de la réforme échappent quelque peu aux acteurs politiques internes, la mise en œuvre, et finalement, l'adoption, sont traversées par les intérêts stratégiques de ces derniers : « jouer le registre de la réforme apparaît comme une option favorable à la consolidation du pouvoir » (Darbon, *ibid.*, 142). L'adhésion au programme des réformes est d'une part liée à la mise à disposition de ressources financières par les bailleurs de fonds internationaux, et d'autre part, certaines des mesures de réforme, telles les

privatisations, offrent également des opportunités d'enrichissement. Dans un contexte d'essoufflement des finances publiques, et, par conséquent, de rétrécissement des ressources nécessaires à l'entretien du système de gouvernance clientéliste et népotiste, il est facile de comprendre l'engagement à souscrire au programme des réformes exigées. Enfin, dans la quatrième séquence, la réforme est investie par les stratégies et les batailles de positionnement des acteurs politiques locaux tels le premier Ministre et le chef de l'Etat, les acteurs administratifs centralistes et les experts locaux.

Chacune des séquences de réforme étudiée est traversée par une pléthore de programmes et de mesures reposant souvent sur des postulats opposés. Par conséquent, une autre caractéristique majeure de la trajectoire camerounaise d'institutionnalisation de la réforme administrative est le changement par sédimentation et la conversion. Au cours d'une même séquence, les options de changement sont en chevauchement constant. Cependant, l'arrivée et le remplacement rapides des anciennes règles ne permet ni un effacement complet, ni un ancrage en profondeur des règles. Par conséquent, les réformes créent des effets dont il est difficile de déterminer souvent, à court et moyen terme, la portée. Un de ces effets est la grande difficulté à définir les contours de l'administration publique à un moment donné. Elle se trouve toujours intercalée entre trois ordres de possibles : un nouveau modèle à appliquer, un ancien-nouveau modèle en cours d'application, et un ordre concret de pratiques opposées à la fois au deux modèles, ancien et nouveau. D'où notre hypothèse qu'en plus de la sédimentation et de la conversion, la trajectoire de développement de la réforme administrative au Cameroun est marquée par une forme de contiguïté institutionnelle¹⁶⁸.

¹⁶⁸ La contiguïté institutionnelle peut être définie comme la coexistence au sein d'un même système de plusieurs espaces de régulation à la temporalité, la rationalité, la finalité souvent opposées. Peu exploré dans la littérature, le phénomène de contiguïté interroge les mécanismes qui assurent l'intégration, ou l'ajout de règles dans un système,

Partant, une autre caractéristique majeure de la trajectoire camerounaise de réforme administrative est la clôture conceptuelle et méthodologique du processus de changement, qui reste limité aux premier et deuxième niveaux, pour employer la grille d'analyse de Peter Hall (1993). Les réformes fonctionnent sur le principe de l'empilement de techniques, de recettes et méthodes difficilement conciliables. L'analyse de Joncour et Verdier cités par Darbon, à propos de la France, trouve une forte résonance avec la situation camerounaise :

« Les nouvelles réformes s'empilent sur les anciennes, les derniers outils bousculent les vieilles techniques, il y'a ici ou là des lambeaux de réformes, des morceaux d'instruments de gestion, des carcasses de projets de service qui constituent un bric-à-brac invraisemblable qu'une armée de hauts fonctionnaires, pressés jusqu'à l'enivrement par leur carrière, abandonnent sur le chemin de la modernité » (Joncour et Verdier cités par Darbon 2003, 144).

Cette logique de changement produit des effets pernicioeux sur le système administratif : difficultés, voire impossibilité d'apprentissage technique, enracinement limité, faible engouement des fonctionnaires pour les réformes. Conscients de la précarité et de la durée de vie relative des réformes, ces derniers préfèrent s'investir sur le moment de réception des nouvelles réformes, et à leur diffusion qui présentent un intérêt concret aux retombées considérables, ou du moins plus tangibles (voyages et séminaires de formation, frais de mission, réseautage et positionnement dans les circuits nationaux et internationaux de la réforme). Il se construit alors une industrie florissante autour de « *buzzwords* » qui réunit une panoplie d'acteurs nationaux et internationaux autour de la représentation idéale de l'administration du moment.

Matt Andrews fait la même analyse du processus de réforme dans les pays en développement lorsqu'il souligne que les réformes ne sont pas sous-tendues par des intentions réelles de changement dans ces pays. Elles sont davantage des « signaux de fumée » émis pour attirer la

et leur fonctionnalité, sans entraîner l'effondrement de l'ensemble. Des recherches supplémentaires s'avèrent nécessaires pour explorer, sur le plan empirique et analytique, les articulations de ce mécanisme.

reconnaissance et les capitaux internationaux. C'est ce qui expliquerait en partie leur échec récurrent (2012 ; 2013 ; Allen 2013).

En conclusion, si la routine des problèmes administratifs pose en permanence la nécessité de réformes, la routinisation des réformes participe, a contrario, à l'entretien, voire au maintien de ces problèmes. Les problèmes demeurent globalement inchangés, tout comme la méthode de changement qui ne découle pas spécifiquement de ces problèmes, mais vise à imposer une représentation conjoncturelle de l'administration idéale (Brunsson 2009).

Tableau IX : Synthèse de l'évolution de la réforme administrative au Cameroun : 1960-2013

Séquence	1960-1980	1980-1989	1990-1999	2000-2013
Répertoire de réforme	Administration rationnelle au service du développement : bureaucratie wébérienne et MOM	Introduction du NMP. Superposition de deux répertoires : le management classique (modèle bureaucratique wébérien et modèle OM)/ NMP.	Coexistence : Principes de l'économie néolibérale et du marché (NMP) et principes de la nouvelle économie institutionnelle (Gouvernance).	NMP et régulation institutionnelle
Programmes principaux	<ul style="list-style-type: none"> - Formalisation du cadre d'emploi à la fonction publique - Professionnalisation - Administration du développement - Introduction des techniques d'Organisation et Méthodes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mission Zambo - Création de l'ISMP - Réforme de la structure administrative de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - PAS - PRGC - PNG (préparatoire) 	<ul style="list-style-type: none"> - PNG I et II - Réforme de la gestion du personnel étatique - Décentralisation - Réforme des finances publiques - PROMAGAR
Mesures principales	<ul style="list-style-type: none"> - Réforme du statut juridique de la fonction publique - Création d'instituts chargés de la formation et de la professionnalisation des agents de l'Etat - Simplification administrative - Introduction d'outils de gestion inspirés du secteur privé. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnostic des maux de l'APC - Introduction du NMP au Cameroun - Techniques, connaissances de gestion du secteur privé enseignées au personnel étatique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesures à impact budgétaire immédiat : réduction du coût de gestion du personnel étatique ; réduction des effectifs - Mesures de restructuration organisationnelle : POE, Revue du CJFP, SIGIPES. - Consécration par la Constitution de 1996 de la décentralisation comme mode d'organisation de l'Etat camerounais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lois sur la décentralisation - Création d'agences de régulation - Budget-programme - FDR

Enjeux dominants	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidation de l'autorité et de la légitimité étatiques - Construction des capacités étatiques - Recherche des savoirs, techniques, instruments les plus appropriés à cette fin. - Formalisation du champ de la réforme administrative - La réforme administrative est une composante organique des stratégies de développement 	<ul style="list-style-type: none"> - Leadership politique de rupture - Renouveler l'organisation et la gestion politique du Cameroun. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comment rendre l'Etat moins coûteux ? Logique du « Moins d'Etat » <ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise de la masse salariale • Efficacité de la fonction publique - Comment rapprocher l'Etat de la base ? Comment le rendre davantage responsable devant ses citoyens ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Logique du « moins d'Etat, mieux d'Etat » ; - Logique de la performance et des résultats - Transformer les structures et les normes d'action de l'Etat
Configuration de réforme	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire - Inspection Générale de l'Etat - SCOM - Implication de hauts cadres de la Fonction publique - Investissement politique : la réforme est un enjeu des stratégies de positionnement et de légitimité politique - Forte implication de l'expertise internationale - Impact de la conjoncture politique sur la dynamique de réforme. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fort investissement politique - Impact de la conjoncture politique sur la dynamique de la réforme - Expertise internationale diverse (canadienne, française, allemande) - Influence de la position organique de la réforme 	<ul style="list-style-type: none"> - Retrait relatif du politique : la réforme échappe à l'agenda politique national - Investissement et contrôle du champ de la réforme par OI - Conflit entre agendas des OI 	<ul style="list-style-type: none"> - Acteurs politiques (exécutif) locaux - Expertise internationale

II. Autonomisation et fragmentation : l'évolution de la capacité nationale de réforme administrative au Cameroun

L'évolution de la capacité nationale de réforme administrative offre un autre regard sur la trajectoire camerounaise. Le mouvement se caractérise par deux processus marquants : l'autonomisation progressive d'un domaine d'intervention étatique sur les questions administratives, donc d'un champ spécialisé de la réforme administrative, puis la fragmentation

de ce champ. Avant d'exposer précisément cette dynamique, il convient de définir la capacité nationale de réforme administrative.

Inspirée par les travaux de Christopher Hill sur l'analyse comparée des systèmes administratifs européens, la capacité de réforme administrative renvoie à l'ensemble des points de veto formels et institutionnels qui contraignent ou favorisent une opération de réforme administrative (Hill 1999). Deux dimensions nous apparaissent fondamentales dans cet ordre : la capacité technique et la capacité politique et institutionnelle.

La capacité technique fait référence à la disposition, au niveau interne et local, de connaissances techniques spécialisées nécessaires au processus de production des réformes administratives, de l'élaboration à l'évaluation. Elle se traduit par l'existence d'une expertise interne et la production d'un discours réflexif sur le changement administratif. La capacité politique et institutionnelle, quant à elle, correspond à la disposition du régime en faveur de la réforme administrative. Elle a pour indicateur d'abord la disposition institutionnelle de la réforme, qui se traduit par son niveau de rattachement organique (niveau hiérarchique supérieur ou inférieur) et par son niveau de dispersion (concentrée ou fragmenté) ; ensuite, la capacité politique et institutionnelle a trait au niveau de soutien politique à l'égard de la réforme.

A partir de ces caractéristiques, on peut déduire différentes situations-type relatives à la capacité de réforme qui peut être soit forte, soit faible, selon que le champ de la réforme est autonome, concentré, instrumental, fragmenté. Le tableau suivant résume ces propositions.

Tableau X : capacité nationale de réforme administrative

Structure du champ	Autonome	Instrumental
Concentré	Forte	Faible
Fragmenté	Faible	Faible

Les cellules qui décrivent la structure du champ correspondent à des idéaux-types construits par intégration des dimensions définies de la capacité nationale (technique/politico-institutionnelle). Ce sont donc des approximations théoriques permettant d'exprimer les relations causales entre les dimensions de la capacité nationale de réforme. L'autonomie correspond à une capacité technique avérée, traduite, d'une part, par l'existence d'une expertise interne, apte à assurer de manière effective et spécialisée l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de réforme, et d'autre part, par la capacité à produire un discours du changement administratif réflexif qui échappe à l'emprise de considérations immédiatement politiques. Ici, le politique n'apparaît pas entièrement coupé du technique, mais il n'en fournit ni les valeurs ni les raisons de légitimation. A l'inverse, un statut instrumental renvoie à une faible capacité technique, et à une subordination du champ de la réforme à des impératifs politiques. De même, une structure concentrée correspond, d'une part, à l'existence d'une direction centralisée et unique de la réforme, et d'autre part, à l'association de la réforme à un niveau hiérarchique supérieur, comme dans le cas du rattachement de la réforme aux institutions de la Présidence de la République. Enfin, une structure fragmentée correspond à l'existence de plusieurs centres indépendants d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme, ainsi qu'au rattachement de la réforme à un niveau hiérarchique inférieur.

En appliquant cet analytique de la capacité nationale de réforme à l'histoire de la réforme étudiée dans la thèse, les conclusions suivantes peuvent être tirées.

Tout d'abord, la tendance d'évolution de la réforme administrative au Cameroun est marquée par une tentative d'autonomisation progressive, et une fragmentation du champ. En effet, comme on l'a relevé, considérée au départ comme une composante organique de la stratégie de développement économique de l'État, la réforme va acquérir avec les années une certaine

indépendance, et se détacher de considérations strictement fonctionnalistes ou instrumentales. Elle ne se définit pas, du moins par le contenu, en rapport direct avec le développement comme dans la première configuration, ni comme un avatar du renouveau, label politique du régime au cours de la seconde configuration, ou encore comme une nécessité de gestion et un impératif économique, sous les ajustements structurels. Mais, à partir de la quatrième configuration, on constate une tentative d'autonomisation. Bien que les réformes participent toujours de stratégies de légitimation, et de consolidation des acteurs étatiques, elles apparaissent également comme une forme autonome de production du sens du service public, et de sa mise en pratique. Le discours de la réforme, et son orientation stratégique, attestent de ce changement de référentiel (voir textes des PNG I et II; Stratégie sectorielle du MINFOPRA, 2009).

En outre, l'unité spécialisée de la réforme au Cameroun, le SPRA, semble avoir acquis au fil des années une certaine expertise en matière de changement organisationnel. Les ressources du SPRA sont sollicitées et impliquées dans la majorité, voire la totalité des chantiers de réforme engagés où ils jouent un rôle clé (voir SPRA, 2000). Des domaines aussi novateurs qu'importants, comme l'élaboration des cadres organiques (héritiers des POE) ou des normes de rendement de la fonction publique, qui autrefois étaient systématiquement confiés à des cabinets étrangers, relèvent dorénavant, de la compétence exclusive du SPRA. Enfin, ce dernier semble posséder un référentiel du changement passablement différent du référentiel de l'ensemble des autres organisations et départements étatiques. Au SPRA, en plus du NMP, le discours et les méthodes de travail et de changement sont fortement influencées par les théories des organisations, en particulier le développement organisationnel et la sociologie des organisations. Aussi est-il surprenant de noter une formation en Organisation et Méthodes comme objectif stratégique dans le plan triennal de développement du SPRA de 2000, alors que ce répertoire est

abandonné depuis de nombreuses années dans les programmes de réforme de l'État (SPRA 2000). Adapté à la vision qu'il se donne dans la conduction du changement, le SPRA en arrive donc à produire un discours, disons, interne, spécifique, limité à son organisation et son fonctionnement.

Toutefois, il convient de noter que l'autonomie évoquée du champ général de la réforme s'avère toute relative et s'explique moins par une plus grande effectivité, une plus grande capacité décisionnaire, bref un plus grand pouvoir des instances spécialisées en charge de la réforme, qu'aux orientations spécifiques des répertoires de cette quatrième séquence. Les valeurs propres aux NMP, 3E, citoyen-client, se conjuguent avec les valeurs proches des modèles de la régulation : « service aux citoyens », « transparence », « valeurs démocratiques ». De même, bien que son expertise soit davantage reconnue, le SPRA apparaît confiné à une routine du travail organisationnel qui lui enlève toute capacité de prospective et de projection. Appelé laboratoire ou cerveau de l'État en matière de réforme administrative (voir notamment Stratégie sectorielle du MINFOPRA 2010), le SPRA n'est en réalité qu'un atelier de fabrication mécanique des produits du changement, un artisanat du changement administratif, peu porté sur l'innovation.

Enfin, l'impact du SPRA apparaît diminué au cours de la quatrième configuration en raison de la fragmentation du champ de la réforme administrative au Cameroun. La décision, l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme apparaissent éclatées entre une multitude d'acteurs, nationaux et internationaux, aux agendas bien distincts. Sur le plan interne, se distinguent : le MINFOPRA à travers le SPRA, le MINFI, le SPM, à travers deux structures, le PNG et le PROMAGAR. Au niveau régional, citons le CAFRAD et l'OFPA. Au niveau international, peuvent être notés les organisations de Bretton Woods, FMI et Banque Mondiale, les organisations du système

onussen, ONU et UNDP, l'Union Européenne et d'autres pays, qui à titre de bailleurs de fonds, interviennent dans le financement des programmes de réforme institutionnelle.

Le Canada en particulier a joué un rôle fondamental dans l'histoire de la réforme administrative au Cameroun, ainsi qu'on l'a vu, en tant que source, mais aussi en tant qu'opérateur de modèles de réformes. La France également, même si son influence en tant que source est davantage prononcée pendant les deux premières décennies qui suivent les indépendances. A partir du début des années 1980, l'Amérique du Nord prend le relais. Enfin, l'Allemagne constitue également un partenaire récurrent de la dynamique de changement administratif au Cameroun.

De même, autre conclusion à tirer, les relations postulées entre les dimensions de la capacité nationale de réforme s'avèrent fondées au regard de l'exemple du Cameroun, en particulier concernant la qualité de cette capacité. Dans notre schéma théorique, une forte capacité nationale de réforme administrative combine autonomie et concentration du champ de la réforme ; c'est-à-dire la réunion d'une capacité technique interne avérée, une autonomie du discours et des finalités, notamment du politique, une centralisation de la direction de la réforme et une incorporation à un niveau hiérarchique élevé de l'Etat. Au cours des quatre configurations étudiées, la structure d'opportunité de réforme n'associe, simultanément, jamais toutes ces conditions. Au cours de la première configuration, nous avons une autonomie faible pour une concentration effective ; ce qui se traduit par une capacité limitée de réforme. Pour la seconde et la troisième configuration, l'autonomie est toujours faible, avec un champ fragmenté ; ce qui entraîne également une faible capacité de réforme. Enfin, pour la quatrième configuration, si l'on note une autonomisation progressive, le champ demeure néanmoins fragmenté, et apparaît même davantage fragmenté que dans les configurations précédentes. La conséquence inévitable est d'atténuer la capacité de réforme qui reste faible.

En somme, en plus de fournir des éléments de description de la trajectoire camerounaise de réforme administrative au cours des dernières décennies, la réflexion sur la capacité nationale de réforme permet de déboucher sur des relations causales spécifiques, et offre des propositions théoriques nécessaires dans l'explication du changement administratif au Cameroun. Cet objectif est poursuivi dans la prochaine section qui présente les traits saillants de la dynamique interne de production de la réforme administrative au Cameroun.

Section 2. La politique de la réforme administrative au Cameroun : régularités et invariants

La politique de la réforme interroge l'origine, la pérennisation, et le changement des réformes administratives. Elle met en évidence les mécanismes moteurs, et les jeux d'acteurs qui participent de la production des réformes (Schneider et Heredia 2003). Au terme de l'étude empirique des quatre configurations de l'histoire camerounaise de la réforme administrative, il est possible d'avancer des propositions plus claires concernant ces aspects, basées sur la mise en évidence des régularités et des invariants de la trajectoire. Nous nous proposons dans un premier temps d'énoncer ce qui peut apparaître comme une loi du changement ou de la réforme administrative au Cameroun, puis dans un second temps, de revenir sur la relation acteurs et structures dans la dynamique de réforme administrative.

I. Transferts, externalisation, isomorphisme : la mécanique du changement administratif au Cameroun

Dès sa naissance en 1960, les nombreux défis auxquels doit faire face l'Etat camerounais sont complètement en décalage avec les capacités et possibilités de l'administration, qui est appelée à connaître une transformation, pour s'adapter. Depuis cette période initiale, et au cours des décennies qui suivent, le gouvernement camerounais expérimente de nombreux instruments, techniques, méthodes, théories organisationnels destinés à outiller l'Etat dans la réalisation de sa vision du développement. Le point commun à l'ensemble des solutions d'action publique appliquées à l'administration étatique est qu'elles se fondent sur des modèles abstraits empruntés à des pays qui partagent avec le Cameroun une référence largement thématique et formelle de la définition des problèmes (Darbon 2009). Les modèles en circulation sont convoqués au nom de

valeurs générales, identiques, à des degrés divers certes, dans la grande majorité des Etats : efficacité, effectivité, efficience/économie. Dans la réalité, ces grandes catégories prennent des significations différentes selon les contextes, et les époques.

Qu'on en juge, l'enjeu de l'efficacité et de l'effectivité par exemple, ou de l'efficacité et de l'efficience ne peuvent raisonnablement pas avoir la même définition dans les pays africains des années 1960 et 1970 respectivement, et dans les pays européens de la même période. Pourtant, des modèles uniformes leur sont appliqués (par exemple au Cameroun et en France : le modèle développemental wébérien du début des indépendances, et le MOM dans les années 1970), légitimés par une construction artificielle de la crise de l'administration. La décision des premiers dirigeants politiques camerounais de s'inspirer, voire d'exporter des solutions clé en main dans la tentative d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration va être perpétuée par leurs successeurs. La permanence de l'externalité de la référence en matière de changement administratif va faire de la réforme administrative au Cameroun un laboratoire de la falsification, de l'artificialité et de l'oubli, chargée de la simple réplique de modèles et techniques, mais aussi de leur remplacement rapide. Différentes conséquences ou conclusions peuvent être tirées de cette caractéristique.

Premièrement, un effet pernicieux de cette tendance est de détourner l'objet « ontologique » de la réforme. Dans la dynamique camerounaise, elle apparaît davantage comme une solution à la recherche de problèmes que comme une solution découlant de problèmes, comme une réponse spécifique à des problèmes précis. Dans ce cas, la réforme n'a pas pour but de répondre aux besoins concrets des administrés, ou de l'Etat. Elle se présente surtout comme un essai permanent de faire correspondre l'administration à l'image abstraite ou théorique fournie par le modèle dominant du moment. Or ces modèles, en général, portent une interprétation particulière

et très temporaire de la signification des valeurs métasociales de l'Etat, et de leur traduction en problèmes organisationnels. Autrement dit, les solutions viennent avec leurs problèmes, ou un prisme sélectif qui offre une vue partielle de la réalité. Dans cet ordre, même si son implantation est couronnée de succès, la réforme a peu de chances de changer la situation de départ. Au contraire, elle est davantage à même de créer des problèmes supplémentaires qui peuvent générer d'autres réformes¹⁶⁹.

De même, le caractère artificiel, exogène, et temporaire des réformes empêche toute capitalisation véritable, et crée les conditions de l'institutionnalisation d'un système de l'oubli (Pollitt 2000 ; Brunsson 2006). Les modèles de réforme se succèdent les uns aux autres, sans qu'on puisse véritablement expliquer en quoi l'ancien modèle est inadéquat ou le nouveau plus à même de répondre aux préoccupations de l'administration publique (Voir Darbon 2003). Ces modèles peuvent de même coexister les uns avec les autres, tout en étant basés sur des postulats contradictoires, sans qu'un modèle ne l'emporte globalement sur l'autre, ou ne soit complètement effacé¹⁷⁰. La propension à l'oubli est entretenue par l'absence d'une culture étatique d'évaluation, et par la dépendance des projets de réforme aux financements internationaux. En effet, la grande majorité des projets de réforme au Cameroun sont financés par des bailleurs de fonds internationaux. Les séminaires de formation et de perfectionnement locaux ou à l'étranger¹⁷¹, le recrutement d'experts internationaux dans les phases d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi, sont très souvent financés par les partenaires du développement. La

¹⁶⁹ On comprend dès lors l'idée de Brunsson pour qui les réformes sont en elles même des facteurs générateurs de réformes (2009).

¹⁷⁰ En 2000, on trouve encore mention du MOM dans les documents stratégiques de l'instance chargée de la réforme administrative au Cameroun.

¹⁷¹ Ces séminaires de formation s'avèrent d'autant plus fondamentaux à la viabilité des réformes compte tenu de leur succession, et de leur courte durée.

viabilité d'une réforme est par conséquent fortement tributaire de ces financements. Il arrive parfois qu'un projet de réforme s'essouffle parce que les financements sont épuisés, ou parce que ceux attendus n'ont pas été obtenus¹⁷². Dans ce contexte, la priorité est révisée, et le choix est porté vers un projet ou un programme de réforme doté de ressources nouvelles, au risque d'embrasser une option qui contredit l'option précédente, en cours d'expérimentation. D'où le résultat de chevauchement, d'hybridisme désarticulé.

Enfin, l'externalisation permanente des modèles en matière de réforme, associée à l'implication active d'acteurs, pays et organisations, internationaux à assurer leur diffusion et leur implantation a pour effet de créer une dépendance cognitive, qui, en plus de la dépendance financière, affecte durablement la capacité nationale de réforme administrative. Depuis les indépendances, la réforme est pensée en dehors des cadres nationaux d'action publique, en général dans les grandes organisations internationales, et les think tank internationaux. Dès les premières années de 1960 déjà, les premiers espaces de réflexion sur la question administrative dans les pays nouvellement indépendants, en particulier les pays africains, sont organisés au niveau international. Réunissant des représentants des pays en développement, des experts internationaux, des représentants des puissances occidentales, et divers bailleurs de fonds, ces rencontres constituent de vraies forces de proposition. Le choix du modèle wébérien comme modèle approprié pour l'administration du développement, ou du MOM comme alternative rapide, est décidé au cours de telles rencontres, puis diffusé dans les pays africains par les représentants présents. Par la suite, la majorité des réformes administratives importantes sont engagées à l'issue d'un de ces sommets internationaux.

¹⁷² C'est le cas du PROMAGAR qui initialement devait être financé en majorité par le Canada. L'engagement de ce pays s'est, au final, limité à l'assistance technique. Ce qui a considérablement freiné la mise en œuvre du programme. Source : entretien.

La récurrence des préséances de rencontres et sommets internationaux à l'adoption de nouvelles réformes administratives apparaît suffisamment significative pour ne pas y trouver au moins une corrélation. Egalement, il se dégage une impression de convergence structurelle des réformes administratives en Afrique, étant donné le nombre de pays africains à adopter le même type de mesures de réformes à des périodes similaires¹⁷³. Cette tendance permanente à penser la réforme, et à décider de son contenu et de ses modalités d'implémentation en dehors des sociétés qui les met en œuvre traduit premièrement la désarticulation entre objet et moyens du changement, une profonde déconnexion des réformes, et la vacuité d'une capacité nationale technique de réforme, condamnée à ne jamais se développer (Andrews 2013).

Dans la majorité des pays africains en général, et au Cameroun en particulier, la réforme, dans sa genèse a une dimension fortement élitiste. Porteuses d'un nouveau discours, de nouveaux outils, de nouvelles techniques, les réformes apparaissent aux fonctionnaires comme des formules ésotériques, dont ils ont d'autant plus du mal à dissiper les effets d'étrangeté qu'elles sont vite remplacées par d'autres programmes, ou qu'elles coïncident avec la mise en œuvre d'autres projets de changement. Cette particularité a pour conséquence de faire de la réforme un espace d'initiés où se positionnent cabinets de conseils internationaux, hauts-cadres de l'administration, dirigeants politiques. Les premiers y trouvent de juteux marchés d'expertise ; les seconds des opportunités diverses allant des gratifications symboliques (chantres de modernité, appartenance à un club très réduit de personnes compétentes dans un domaine précis, diffusion de connaissances organisationnelles) et matérielles (constitution d'un réseau lors de séminaires et

¹⁷³Sur la notion de convergence en matière de réformes administratives, voir Pollitt 2001. Pour la convergence des réformes dans le domaine des finances publiques, voir Andrews 2008 ; 2009.

colloques internationaux, frais de mission)¹⁷⁴ ; et les troisièmes, les acteurs politiques récupèrent les bénéfices liés aux symboles positifs des réformes, ou à leur impact concret (Darbon 2015).

Pour conclure cette réflexion sur les mécanismes moteurs des réformes au Cameroun, notons que si le transfert décrit le processus ou la modalité de sélection des modèles de réformes, l'isomorphisme en constitue le mécanisme causal, autrement dit la motivation qui amène les dirigeants camerounais à adopter les modèles d'organisation évoluant dans leur environnement socio-historique. En s'appuyant sur les catégories d'isomorphisme élaborées par la littérature, mimétisme, coercition, diffusion normative (Di Maggio et Powell 1983 ; Haveman 1993 ; Strang et Macy 2001 ; Dobbin et al. 2007), la thèse a identifié les contextes empiriques des choix de modèles de réforme au Cameroun. Le tableau suivant en offre une restitution.

Tableau XI : isomorphisme et sélection de modèles de réforme au Cameroun

Catégorie d'isomorphisme	Mimétique	Coercitif	Normatif
Eléments de contexte	<ul style="list-style-type: none"> - Période d'incertitude résultant, notamment, d'un changement de régime (indépendances, transitions politiques) - Inspiration d'un pays considéré comme leader ou exemple dans le domaine (la France et le Canada) 	<ul style="list-style-type: none"> - Conditionnalités économiques et institutionnelles (PAS, Gouvernance) 	<ul style="list-style-type: none"> - Travail de théorisation et de construction de la pertinence d'un modèle par des experts locaux ; - Des spécialistes internationaux envoyés au Cameroun, dans le cadre d'accords de coopération bilatérale ou multilatérale, pour des activités de formation, conseil-expertise ; - Appartenance, collaboration, participation à des réseaux et institutions internationales et régionales d'administration publique (CAFRAD, OFPA, Sessions ONU, PNUD).
configuration dominante	1, 2, 4	3	1, 2, 4
Niveau d'investissement stratégique et « Agency » du gouvernement	Elevé	Limité	Elevé

¹⁷⁴Cette dimension élitiste est particulièrement exacerbée dans l'administration publique. En effet, aux rencontres internationales (congrès, colloques, séminaires de formation) traitant de thèmes liés au changement administratif, seuls les plus hauts-cadres sont envoyés (par exemple le ministre, le directeur du SPRA, le directeur du PNG), leur nombre excédant difficilement deux membres. Au niveau interne, les séminaires introduisant aux techniques et savoirs de modernisation de l'administration ne sont en général ouverts qu'à la haute hiérarchie administrative (à l'instar des séminaires annuels organisés par le SPRA à destination des secrétaires généraux de l'administration camerounaise), ou aux cadres moyens (c'est le cas par exemple d'une série de séminaires de formation sur le budget programme et la gestion axée sur les résultats offerts par le MINFI et le MINFOPRA).

Ainsi qu'il ressort du tableau, l'investissement stratégique, qui va de pair avec l'« agency » gouvernemental ou la capacité d'initiative du gouvernement, apparaît présent dans toutes les configurations, mais à des degrés différents. Il convient toutefois d'apporter une précision sur l'articulation entre le niveau d'investissement et le niveau d'« agency » du gouvernement, en particulier dans les configurations marquées par de la coercition. En effet, comme on l'a démontré au chapitre 4, une marge d'initiative limitée dans l'impulsion et le choix des réformes n'exclut pas des considérations instrumentales. En effet, la décision de se conformer à des conditionnalités s'avère l'option la plus avantageuse pour les dirigeants qui reçoivent en retour capitaux financiers et symboliques, qu'ils peuvent traduire, en retour, en ressources tactiques sur la scène politique nationale (voir aussi Krause 2013, 3). D'où l'idée avancée au début de la thèse de la nature foncièrement « redistributive » de la réforme administrative (1966), et de ses effets sur la structuration du jeu des acteurs.

II. Acteurs et structures : jeux et leviers de réforme

A l'issue de l'exploration empirique des quatre séquences historiques majeures de la réforme administrative au Cameroun, il est possible de soutenir que, premièrement, une réforme administrative apparaît sous l'influence de forces sociétales et structurelles. A certains égards, elle porte et reflète les préoccupations sociales d'une collectivité, et s'insère dans le dispositif de prise en charge de leur énonciation politique. De même, une réforme est à même de traduire la correspondance entre innovation sociale et innovation de l'action publique. L'informatisation des processus administratifs, l'administration électronique, la prise en compte des logiques marchandes et comptables dans le secteur public sont la marque de l'influence de la mondialisation néolibérale et de la révolution technologique qui l'accompagne (Taylor et Williams 199 ; Cleveland 1993 ; Bellamy et Taylor 1998 ; Ates et Bozali 2005 ; Chéneau-

Loquay, 1998, 2001, 2004). Le développement est pendant longtemps la principale source d'inspiration des programmes de réforme au Cameroun, et dans nombre de pays africains (Mutahaba 1989).

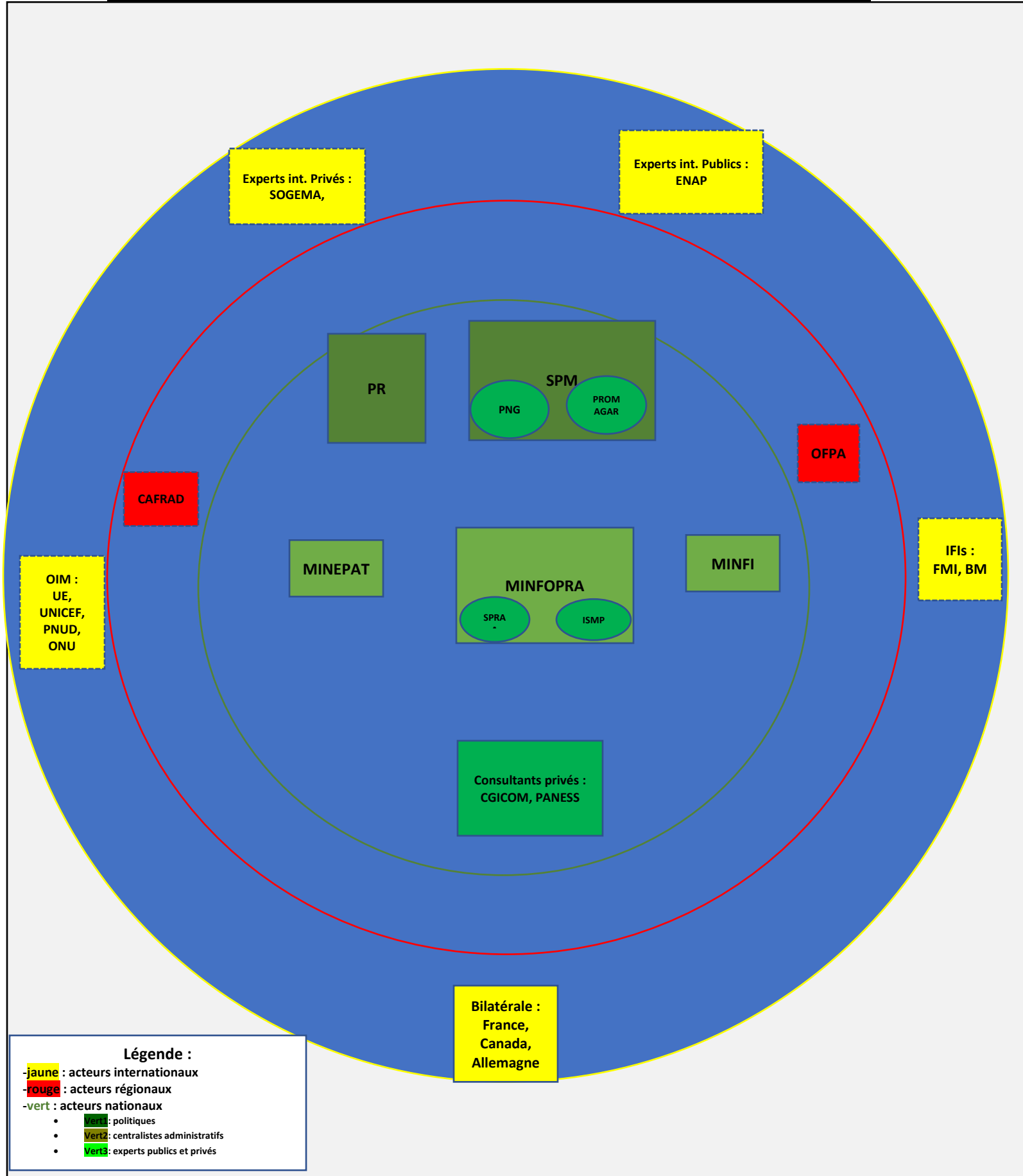
Cependant, on ne saurait limiter la dynamique de production de la réforme au niveau sociétal et structurel. Une réforme est initiée par des acteurs et s'inscrit dans leurs stratégies politiques. Elle abrite des intérêts matériels, mais aussi symboliques, qui motivent l'investissement différentiel des acteurs. Ces derniers définissent le contenu et l'orientation des réformes. Ils se révèlent déterminants dans la mise en sens et la mise en forme du besoin de réforme, en tenant compte des paramètres structurels de leur cadre d'action. Deux observations découlent de la thèse, relativement aux acteurs.

Premièrement, la figure de l'acteur n'est pas uniforme ou homogène. En plus de la distinction première des catégories d'acteurs selon leur fonction et leur rôle (politiques, administratifs, experts), une autre distinction apparaît essentielle, l'espace d'action qui peut être local ou international. On distingue donc sur cette base : les acteurs locaux, individuels ou organisationnels, et les acteurs internationaux, individuels ou organisationnels. Ces derniers, en particulier apparaissent prépondérants dans l'histoire de la réforme administrative au Cameroun, de l'élaboration à la mise en œuvre des programmes de réforme. Ils sont dominants dans la construction des répertoires du changement qui alimentent les représentations et les stratégies des acteurs locaux.

Deuxièmement, l'étude des réformes permet de révéler les tensions structurantes de la construction des positions de domination au Cameroun. Nous avons vu, par exemple, que les réformes concourent à l'affirmation de la prééminence du rôle du président de la république, ou du premier ministre. Elles offrent des ressources symboliques et matérielles, de légitimation et de

consolidation hégémonique. Mais, les réformes sont également prises dans des effets de contexte. Leur réalité, de l'adoption à la mise en œuvre, dépend, en partie, de l'ensemble des règles entourant l'exercice du pouvoir. A ce titre, la direction des réformes est liée à la configuration du champ politique, tout comme les réformes ont la capacité d'influencer les règles du jeu traversant le champ. Il existe une relation de nécessité entre la réforme administrative et la gouvernance étatique au Cameroun. La figure suivante offre un aperçu du schéma des acteurs impliqués dans la réforme administrative au Cameroun.

Figure 3 : cartographie du réseau des acteurs de la réforme administrative au Cameroun



Section 3. Réforme administrative et construction de l'Etat au Cameroun : des liens de causalité nécessaire ?

Ab origine fidelis, au moment de clôturer cette réflexion, il apparaît nécessaire de revenir sur la relation entre la réforme administrative et l'Etat au Cameroun. Dans le premier chapitre de la thèse, nous avons postulé qu'il existe une relation constitutive entre la réforme et l'Etat. Considérant la réforme administrative comme un analyseur des modalités de transformation, et d'extension spatio-temporelle de l'action publique au Cameroun, nous avons défini des propositions d'analyse caractéristiques des configurations des quatre séquences (des hypothèses empiriques ou plutôt des pistes heuristiques davantage que des hypothèses explicatives). Nous revenons sur ces propositions dans un premier temps. Enfin, nous concluons le chapitre par une analyse du rôle et de l'importance de la réforme administrative dans le champ politique camerounais, régulé par l'ethos néopatrimonialiste.

I. L'histoire de la réforme administrative comme histoire de l'Etat au Cameroun

Dans la première configuration qui va des premières années de l'indépendance au début de 1980, il a été vu que la réforme fait l'Etat, et l'Etat fait la réforme. Sans toutefois conclure à une exclusivité causale entre les deux processus, cette synchronicité a été expliquée par l'ambiguïté et l'incertitude qui caractérisent les premières années d'existence de l'Etat camerounais. Confrontés aux nécessités du développement institutionnel, corollaire au développement socioéconomique, les dirigeants étatiques possèdent peu d'options. Les cadres et structures institutionnelles et organisationnelles hérités de la colonisation, tout comme les nouveaux cadres

mis en place à la hâte, qui s'avèrent d'ailleurs peu différents des anciens, se montrent tout à fait limités et inappropriés. Se pose alors l'intrigante et complexe énigme de la synchronicité : comment réformer un Etat qui se forme ? La formalisation et l'institutionnalisation d'un champ de la réforme administrative au Cameroun essaie, en partie, de répondre à cette question. La réforme se pose et s'impose comme une politique publique autonome, dotée d'un répertoire spécifique.

Dans la deuxième configuration, qui dure moins d'une décennie (1980-1989), la réforme demeure un enjeu dominant de l'agenda étatique. Bien que portée, et informée par des dynamiques internationales, l'initiative de la réforme demeure un privilège des dirigeants politiques nationaux qui l'instrumentalisent dans leurs stratégies de positionnement. La réforme apparaît moins convoquée pour sa pertinence et sa capacité à venir à bout des tares de l'administration, que pour le symbole de changement qu'elle représente. D'où la réorientation de ses options, de ses formules, de son contenu : si l'Etat fait la réforme, la réforme défait l'Etat. Elle apporte une nouvelle vision du fonctionnement et de l'organisation du service public inspirée par le Nouveau Management Public, alors en pleine expansion à travers le monde. Précoce, comparée à la majorité des pays africains où le NMP est introduit bien plus tard avec les ajustements structurels, mais somme toute superficielle, l'expérimentation néomanagériale au Cameroun se résume principalement à la création de l'ISMP, et quelques tentatives, peu abouties d'assouplir les cadres hiérarchiques de certaines administrations. Un des grands acquis de cette configuration toutefois est d'avoir instauré un nouveau sentier de changement administratif, défini par l'institutionnalisation du NMP au Cameroun. Pendant les décennies suivantes, ce courant apparaît comme le répertoire dominant de la réforme administrative au Cameroun.

Dans la troisième configuration, l'influence des idées néomanagériales apparaît plus nette. Couvrant la plus grande période des PAS au Cameroun, le répertoire dominant de cette configuration est inspiré des préceptes du marché et de l'idéologie néolibérale. Le référentiel des programmes de réforme mis en place pendant cette période, du moins, la première partie, est construit sur la nécessité de réduire l'Etat, aussi bien d'un point de vue quantitatif, que fonctionnel. Dans le viseur : ses effectifs, ses dépenses, et mêmes ses compétences, qui se veulent réduites, partagées avec le secteur privé. Ces programmes de réforme, dont l'orientation, le contenu, et surtout l'initiative, échappent à la direction politique nationale, contraste au regard des précédentes configurations, sont imposés comme conditionnalités au décaissement des fonds accompagnant les PAS. C'est en ce sens que l'Etat se défait de la réforme.

En retour, celle-ci se montre dévastatrice pour l'Etat, notamment pour sa capacité de régulation, même si comme on l'a vu son pouvoir demeure intact, et tend même à s'accroître et à se renouveler. La réforme défait les structures organisationnelles traditionnelles de l'Etat, érode en partie sa base de légitimité. Bien que le bilan social des PAS s'avère désastreux, les dirigeants politiques y trouvent également un nouveau souffle, en pleine crise économique, à travers l'accaparement des ressources financières, cruciales dans le système de légitimation clientéliste et népotiste du régime, découlant des diverses mesures fixées par les PAS (privatisations, liquidations, marchés d'expertise). Par conséquent, la deuxième prémisse de la proposition caractéristique de cette troisième configuration est à nuancer, car, l'Etat ne se défait pas entièrement de la réforme. Les dirigeants étatiques gardent la main mise sur le calendrier des réformes, et usent de tactiques diverses pour l'orienter en leur faveur.

L'arrivée d'un autre répertoire de réforme dans le milieu des années 1990, entend achever la mue de l'Etat. Au référentiel de l'Etat « minimaliste », se greffe celui de l'Etat « capable ». Il n'est

plus question d'atteindre seulement le « moins d'Etat » ; l'objectif nouveau est d'y ajouter le « mieux d'Etat » (Aghion et Cage 2010). Les programmes de réforme mis en place sous ce nouveau répertoire ont pour finalité le renforcement des capacités étatiques ou des capacités de gouvernance de l'Etat (PRGC, PNG I), et de refléter davantage la récente orientation démocratique du régime en rapprochant l'administration de sa base. Cependant, ces programmes et mesures demeurent, au mieux, au stade expérimental. Opposé dans une certaine mesure au répertoire néomanagérial (en particulier sur la proposition de renforcer les capacités étatiques, ce dernier prônant exactement l'inverse), le répertoire de la gouvernance opère en effet une mue du système administratif camerounais, mais pas dans le sens escompté. Il en accentue le caractère hétéroclite. Divers principes d'organisation et de fonctionnement coexistent à travers la multitude de départements, de services, d'organismes étatiques.

Néanmoins, si cette tendance à la coexistence se perpétue dans la quatrième configuration, on y constate l'affirmation de la domination du NMP comme option privilégiée de réforme. Commencée au début des années 2000, cette configuration capitalise, et apparaît traversée par les conséquences de la période des ajustements. Le lien causal apparaît cependant moins coercitif, et directif que sous les PAS. Les changements macroéconomiques (atteinte du point d'achèvement, retour à la croissance) et politiques (démocratisation) majeurs impliquent de nouvelles attentes vis-à-vis de l'Etat. Le référentiel du « moins d'Etat, mieux d'Etat » s'affirme et devient le fondement de la transition vers un Etat mi-régulateur et mi-managérial. Les préceptes du NMP servent de référence explicite aux programmes des différentes réformes (financières, budgétaires, organisationnelles) qui sont implantés (flexibilité et décentralisation de gestion, emphase des résultats, « value for money », citoyens-clients, citoyens-consommateurs), tandis que des mesures typiques de la régulation sont aussi renforcées (agencification, décentralisation).

Un autre aspect notable de cette quatrième configuration, a-t-il été noté, est l'émancipation du discours de la réforme de la rhétorique politique habituelle qui liait étroitement la réforme administrative à la dynamique socioéconomique. Cependant, il convient de souligner que cette indépendance apparaît plus discursive et symbolique que structurelle. La réforme administrative demeure une composante fondamentale des stratégies globales du développement telles le DSRP et le DSCE. Cependant, son discours, ses mots-moteur sont orientés vers la construction de l'image dominante et actuelle du service public ; ils ont pour but de construire l'organisation administrative. C'est dans ce sens que nous avons parlé d'autoréférentialité. Les programmes de réforme de cette configuration sont destinés principalement à l'amélioration du cadre de la gestion administrative et de la gouvernance étatique. Les interventions publiques dans le domaine administratif apparaissent réflexives, étant donné qu'elles visent davantage à transformer les cadres de l'action étatique, plutôt que l'action en elle-même.

Au final, nous pouvons conclure que la réforme administrative apparaît comme un des rouages constitutifs de l'évolution et de la transformation de l'Etat camerounais au cours des dernières décennies. Mais, comme il a été observé, son impact ne se limite pas uniquement à l'altération des formes d'organisation. Les différentes réformes qui s'y sont succédé ont eu également une influence sur la distribution du jeu politique, les positions des acteurs et, in fine, sur la structuration même du champ politique camerounais ainsi que se propose de l'analyser la prochaine section.

II. La réforme administrative dans le champ politique camerounais : réformer un Etat néopatrimonialiste

Réfléchir à la réforme administrative dans le champ politique camerounais invite à analyser d'un côté le poids de la nature particulière du système de gouvernance (règles, normes et processus) sur la réforme administrative, et d'un autre côté, à examiner le rôle de cette dernière dans l'exercice, la matérialisation et la construction du pouvoir politique au Cameroun.

Dans la littérature africaniste, le Cameroun est classé dans la catégorie des régimes possédant trois propriétés structurelles fondamentales : hégémonico-administratif (Chazan et al. Le Vine 2004), néopatrimonialiste (Médard 1977 ; van de Walle 1994 ; Awono 2012), extractif (Acemoglu et Robinson 2012). Globalement, ce type de régime se caractérise par la prééminence de l'administration sur les autres corps sociaux, ainsi que dans l'exercice de l'autorité et de la domination étatiques, la généralisation et l'institutionnalisation d'un système de rente dans le rapport de l'Etat à la société, une forte personnalisation du pouvoir, et le recours systématique au clientélisme et au népotisme dans la régulation du champ politique.

Au Cameroun, l'administration est un élément central du processus de gouvernance. Certes, il est incontestable qu'elle ait perdu une grande partie du lustre des premières décennies après les indépendances, et son autorité se trouve remise en question à, au moins, quatre niveaux : premièrement, par son incapacité à assurer ses missions fondamentales et d'intérêt général avec efficacité et effectivité ; deuxièmement, par son incapacité à se désencastrer de la société, et à produire des normes de régulation propres et autonomes ; troisièmement, par son incapacité à

susciter des administrés un soutien à ses procédures, règles, principes de gestion, et une allégeance à ses décisions (Darbon 2015, 39) ; quatrième, enfin, par le partage d'une part croissante de ses prérogatives avec des acteurs civils et privés, nationaux et internationaux.

Néanmoins, cette perte d'autorité n'est pas synonyme de perte de pouvoir ni d'influence, car l'administration demeure un maillon important du mécanisme d'appropriation/redistribution des ressources qui s'avère crucial pour la construction de la légitimité politique. En effet, davantage que les règles formelles et légales, et les principes théoriques organisationnels, la régulation de l'ordre politico-administratif est structurée par la subordination et la loyauté des instances administratives aux instances politiques. Ce principe qui semble condamner l'administration à une existence de servitude permanente et de noyautage, paradoxalement, assure sa survie, sa résilience, son pouvoir, compte tenu des arrangements institutionnels spécifiques à la gouvernance camerounaise qui fait de l'administration le canal principal de l'accès aux ressources de l'Etat, et de l'accès à ces ressources, la source véritable du pouvoir politique.

Dans cet ordre, le statut de la réforme administrative apparaît des plus ambigus. Justifiée en général par des arguments technocratiques, et une nécessité gestionnaire, la réforme se présente sous un discours antipolitique et neutre :

« La réforme telle qu'elle est mise en œuvre sur place est ainsi ramenée à un problème de gestion et de technique chacun cherchant à en occulter les enjeux politiques, à la consacrer comme antipolitique. (...) En Afrique, la réforme s'apparente dans la quasi-totalité des cas à une tentative de refonder un appareil étatico-administratif sur des bases nouvelles lui permettant d'être effectif, tout en prétendant qu'il ne s'agit que de questions de gestion » (Darbon, 2007 : 137).

Cette prétention à la neutralité scientifique et à l'apolitisme est renforcée par le caractère artificiel et exogène des orientations des réformes dont les répertoires sont produits hors de leurs cadres d'application, échappant ainsi au circuit de délibération et de discussion nécessaire à la

mise à l'agenda d'une politique publique aux implications sociales et politiques concrètes (voir Andrews 2013).

D'où le paradoxe de la réforme administrative qui produit, au final, une trajectoire à dynamiques parallèles, mais dont les processus, mécanismes et effets apparaissent inextricablement liés. En effet, parce qu'elle entend se construire à la périphérie des jeux réels de domination au Cameroun, la réforme, généralement très formaliste dans la conception et la solution des problèmes organisationnels, masque des dynamiques alternatives du changement administratif, complexifiant davantage les trajectoires de l'institutionnalisation de l'administration publique et de l'Etat. Les différents programmes, mesures mis en place depuis les indépendances, les multiples outils et techniques de gestion, schémas et principes organisationnels expérimentés au fil des décennies ont un impact certain sur la variation des modalités de l'action étatique, et in fine, sur l'organisation étatique. En quelques décennies, on passe ainsi de l'Etat investisseur pendant la première configuration, à l'Etat en transition, forme caractéristique de la seconde configuration au cours de laquelle l'Etat entame sa mue néomanagériale ; de l'Etat minimal au cours de la troisième configuration qui confirme la lente progression néomanagériale, à l'Etat régulateur, initié vers la fin de cette troisième configuration et consolidé parallèlement avec le NMP au cours de la quatrième.

Pendant ces diverses périodes, l'administration est l'objet d'interventions multiples et ciblées. Son rapport à la société, sa capacité d'action et de régulation s'en trouvent transformés. Autrefois adulée et privilégiée, elle tombe de son piédestal pendant les PAS qui entreprennent de la réduire aussi bien quantitativement que qualitativement, en l'accusant de l'échec de la mise en place des programmes de développement. Vers la fin de la troisième configuration, son importance est « redécouverte », même si son rôle change. Il est alors question de renforcer ses capacités. La

tendance se maintient avec la quatrième configuration au cours de laquelle l'administration se voit à nouveau investie de la réalisation de chantiers importants de travaux publics. Retour du balancier : l'Etat développeur revient en grâce, doté d'un cahier de charges propre n'ayant rien à envier aux chantiers du début des indépendances.

Paradoxalement, les méthodes de fonctionnement de l'administration publique camerounaise changent peu au cours de ces décennies de mutation étatique. La capacité de l'administration à répondre aux besoins concrets des administrés, de manière effective, efficace et efficiente, s'améliore peu, sinon connaît une profonde détérioration¹⁷⁵. L'état de réformisme permanent est, aussi, un état d'une étonnante stabilité.

Cependant, le constat d'inertie de l'administration camerounaise n'autorise pas à dénier tout impact aux réformes, en raison au moins de leur caractère distributif. En effet, l'Etat que construisent les réformes définit un cadre d'action contraignant dont la variation régulière impose aux acteurs d'ajuster leurs stratégies aux nouvelles situations. Les règles du jeu de la domination politique changent, non les enjeux ni les ressorts fondamentaux. Le soutien apporté par les acteurs politiques et administratifs aux programmes de changement administratif, se révèle fonction, en général, de calculs stratégiques. La courbe de distribution des bénéfices de la réforme est partagée entre intérêts symboliques, matériels, et de positionnement.

Par exemple, pendant la seconde configuration, le virage néomanagérial de l'administration camerounaise apparaît en congruence avec l'affirmation du leadership de rupture mis en scène par le chef de l'Etat, et l'idéologie du « Renouveau » du régime. Sous les PAS, les programmes

¹⁷⁵ On peut prendre pour illustration le classement et l'évaluation du Cameroun dans les études menées au cours des deux dernières décennies sur, notamment, le niveau de corruption, la qualité de la bureaucratie, la qualité de la gouvernance, les performances du secteur public : classement annuel de Transparency International, WBI Governance indicators; ICRG Ratings for The Quality of Bureaucracy; WDR97 (Private Sector Survey); International Country Risk (ICRG); Business Environmental Risk Intelligence (BERI); Global Competitiveness Report (GCR); World Competitiveness Yearbook (WCY), WW Africa.

de réforme apparaissent en résonnance avec les intérêts de la haute hiérarchie politique et administrative, dont les positions ne sont pas menacées par les mesures de « dégraissage » de l'appareil étatique, et qui, au contraire, se retrouvent en pole position dans la négociation et la mise en œuvre de nombreux programmes (liquidations, privatisations, aide internationale, passement de marchés juteux, etc.). Les réformes leur permettent de mettre la main sur une manne financière salubre, qui leur permet de maintenir la loyauté de leurs diverses clientèles. En somme, comme l'analyse avec grande pertinence Dominique Darbon, les réformes participent à l'instauration et à la perpétuation d'un cycle vicieux bureaucratique de substitution des moyens aux fins. La mise en place des réformes obéit à une logique procédurale. Leur évaluation, et a fortiori, leur validation participent de l'entretien d'une mécanique bien huilée de confortation de position et de distribution des bénéfices :

« Les bailleurs décaissent et reçoivent des rapports définissant le succès en termes de respect des procédures et de réalisation des objectifs techniques préfixés, ce qui leur permet de rendre des comptes aux organes qui ont décidé des options budgétaires. Les opérateurs de l'aide organisent les opérations et obtiennent la participation des bénéficiaires et leur appréciation. Les bénéficiaires reçoivent l'aide et en contrepartie la reconnaissance de leurs efforts de mise à niveau qu'ils valident à leur tour par la reconnaissance de la qualité des transferts réalisés. Les fonctionnaires ou administrés acceptent de participer dans des réunions d'« appropriation » et de faire l'effort de manifester un intérêt en échanges de gratifications financières (les fameux per diem²²) et symboliques (la reconnaissance d'un niveau matérialisée par un diplôme lequel n'a d'autre valeur que celle qu'on voudra bien lui accorder) immédiates ou à terme. Bref, chacun participe en oubliant la finalité première qui était celle des transferts appropriés effectifs de modalités de savoir-faire, de process et de techniques que personne n'ira mesurer. On a simplement oublié les objectifs finaux au profit des seuls objectifs procéduraux ». (Darbon 2015, 45)

Enfin, notons que la réforme administrative est foncièrement tributaire des règles de gouvernance au Cameroun, autant qu'elle influence ces règles. Dans les différentes configurations analysées, la réforme est au centre de la recomposition de l'espace public ; elle participe à la construction, abolition, et reconstruction du rôle de l'Etat, en définissant et redéfinissant certains modes de légitimation de l'action dans l'espace public (Dulong 1997, 267).

Elle participe à la médiatisation du jeu politique, à son institutionnalisation, relève ou concourt à la création des arrangements institutionnels qui permettent d'orienter, de canaliser et de gérer la lutte entre groupes sociaux pour l'accès aux ressources étatiques (Du Gay et Scott 2011).

En retour, elle est également révélatrice des particularités du politique au Cameroun, car les arrangements institutionnels, les coalitions et les conflits entre groupes sociaux définissent un régime de sens et de pratiques qui trouvent leurs racines dans les spécificités culturelles, historiques et sociales propres à une société. Il est ainsi possible de constater, tout au long des quatre séquences, comment le champ de la réforme se trouve sous la pression des règles propres au système néopatrimonialiste camerounais qui se définit, selon Nicolas van de Walle par : un présidentialisme exacerbé, un clientélisme systématique, et l'appropriation de ressources publiques à des fins privées (1994 ; 2011). La première caractéristique, en particulier, est apparue prépondérante dans notre recherche, compte tenu de sa restriction à l'explication de l'origine et de la traduction des réformes.

En effet, si la personnalisation du pouvoir est manifeste dans la présidentialisation du pouvoir au Cameroun, il convient aussi de relever qu'il existe une forte fusion entre la personne, le rôle et la fonction présidentielles. L'un de ces pôles ne va pas sans l'autre. L'extension des pouvoirs du chef de l'Etat se construit dans le cadre de règles institutionnelles qui définissent le rôle et la fonction présidentielle (Sindjoun 1996). D'où le soin apporté par les deux présidents qui se sont succédé à la tête du Cameroun, à asseoir leur domination sur des bases légales et constitutionnelles. De ce point de vue, la thèse offre un autre regard sur la genèse et l'expression du néopatrimonialisme au Cameroun, dans la mesure où elle attire moins l'attention sur les attributs personnels, et les qualités du président, mais s'attache davantage à restituer les

processus sociohistoriques qui traversent les tensions à travers lesquelles se construit la prééminence du rôle présidentiel (Dulong 1997).

Partant, deux lectures sont possibles dans l'analyse de la réforme administrative dans un contexte néopatrimonialiste. D'abord, une lecture stratégique. Sous cet angle, les réformes sont instrumentales ; elles participent aux stratégies de renforcement de l'autorité et du pouvoirs présidentiels, et sont liées à son agenda personnel. Dans cette optique, le chef de l'Etat est capable de se jouer et d'exploiter les antagonismes entre acteurs du champ politique, en les traduisant notamment en ressources tactiques sur la scène des réformes. C'était le cas notamment pendant l'épisode des PAS qui correspondait avec un moment de restructuration des règles du politique.

Enfin, une deuxième lecture plus structurelle est possible. Ici, l'évolution des réformes apparaît moins liée aux qualités de stratège du président, qu'au rapport de la réforme à la position présidentielle en tant que matrice normative et de la légitimité politique. La viabilité d'une réforme dépend de son endossement par le chef de l'Etat, ou de son association à sa production, et sa diffusion.

CONCLUSION GENERALE

La présente thèse a proposé une étude des politiques de réforme administrative mises en place au Cameroun entre 1960 et 2013. Articulée autour de la considération de processus et d'effets locaux, et de leur enchaînement dans des dynamiques de longue portée, la démarche adoptée a emprunté au double registre historique et sociologique. Tout au long des chapitres parcourus, il ne s'est pas agi d'écrire une simple narration, mécanique et descriptive, de la transformation de l'appareil étatique camerounais depuis les indépendances, mais d'en offrir une analyse éclairante, qui a porté le regard du chercheur dans l'intimité du phénomène observé, avec pour objectifs d'en saisir la causalité interne, et de la restituer.

En partant de la genèse de l'État camerounais, dont nous avons limité la source à la période coloniale, la réflexion s'est donnée pour but de suivre à la trace les actions menées par les pouvoirs publics en vue d'adapter les capacités d'exécution étatiques à une vision, une conjoncture, un impératif particuliers. Depuis la proto-bureaucratie héritée de la colonisation jusqu'aux réformes du Nouveau Management Public et de la Gestion axée sur les Résultats, les modalités prises se sont avérées nombreuses et variées. Pour l'État, le parcours apparaît éminemment spéculaire. Le cadre, l'orientation et le contenu donnés aux différentes réformes administratives au fil du temps sont révélatrices, à de nombreux égards, de sa propre évolution, et participent, in fine, à sa compréhension.

Dans cette conclusion générale, nous ne reviendrons pas sur les apprentissages de la thèse dont la synthèse est fournie dans le dernier chapitre. Plutôt, il est question de présenter l'originalité du travail, sa pertinence, les défis et limites rencontrés. Ces différents aspects sont énoncés sur les plans empirique, analytique, et théorique.

Apports empiriques et pratiques à l'étude de la réforme administrative au Cameroun

Le premier apport notable de la présente thèse est historiographique. A travers la mobilisation d'une diversité de sources, dont la plupart apparaissent inédites (issues en particulier des diverses archives utilisées), la recherche contribue à l'enrichissement et à la compréhension d'un objet trop peu étudié par la littérature spécialisée sur le Cameroun (et l'Afrique). La majorité des travaux traitant de la réforme administrative au Cameroun et en Afrique, l'envisagent rarement de manière globale, systémique, et dans une longue portée. Ils se limitent à des réformes précises, ponctuelles, et remontent très rarement à la période précédant les PAS.

De fait, il n'existe pas, ou très peu, d'études au Cameroun qui compilent l'ensemble des programmes de réforme administrative mis en place depuis les indépendances. Le soin apporté à la description du contenu et de l'origine des mesures et des programmes, de leur contextualité, de leurs impact et effet (quoique pas visé directement), offre un éclairage significatif de la vie administrative et de l'État au Cameroun au cours des dernières décennies. De même, d'un point de vue plus pratique, la recherche a, à de nombreuses reprises, attiré l'attention sur les difficultés d'implémentation, et les causes possibles d'échec des différentes réformes administratives expérimentées au Cameroun. L'intelligence de ces causes et difficultés a recours à l'historicité, examine la causalité inhérente autant à la succession d'événements dans le temps, qu'au déroulement et à la conjonction de phénomènes à l'intérieur d'une séquence. De multiples avenues de penser et de solution sont ainsi suggérées à l'énigme des résultats mitigés des réformes administratives au Cameroun.

Sur ce point, nous sommes enclins à partager les conclusions de Matt Andrews sur les causes de l'échec des réformes en Afrique (2013). Premièrement, elles sont anciennes, et prennent racine

dans la gestion hâtive et peu inspirée de l'héritage de la colonisation. Deuxièmement, marquées par l'absence de congruence, résultant de la non prise en compte du contexte dans leur élaboration, les réformes, dans leur très grande majorité, sont pensées et définies en dehors de leurs espaces de réception et d'application. Transférées dans les pays africains, elles visent à traduire en formules et instruments opérationnels la vision dominante du changement organisationnel. Troisièmement, même quand la volonté politique semble sincère, elle reste en général cantonnée au niveau du discours. Le changement est construit comme argument rhétorique de légitimation, et endossé d'un point de vue symbolique, mais jamais d'un point de vue pratique, par les implications. Les réformes apparaissent alors comme des écrans de fumée destinés à envoyer des signaux visibles (adoption d'un texte de loi, mise en place de structures, mais sans consistance, adoption d'instruments) à la communauté internationale de développement (IFIs, partenaires bilatéraux et multilatéraux), avec pour effets de produire des changements marginaux et superficiels (de premier ou second ordre dirait Hall 1993; aussi Andrews *ibid.*, 111).

Cependant, aussi notable et enrichissant soit-il, l'ancrage empirique de la thèse a constitué aussi un des principaux obstacles à sa réalisation. En effet, l'accès aux sources et données, primaires, secondaires ou tertiaires, a nécessité un engagement acharné, patient, volontaire et téméraire du chercheur. L'association des conditions structurelles de la recherche (autorisations administratives, résistance des enquêtés, état de conservation et accès aux archives, disponibilité des ressources bibliographiques, etc.) et des conditions individuelles du chercheur (limite des ressources financières en particulier) a produit un maelström quasi inextricable d'adversités, qui ont singulièrement freiné la progression du travail. Par conséquent, pour le mener à terme,

soulignons-le encore une fois, il a fallu réunir, de manière permanente, effort volontaire et positif, détermination, rigueur et discipline, et surtout, patience.

Enfin, notons que la démarche empirique ne présente pas que des mérites. En effet, d'un côté, l'objectif d'exhaustivité affiché au départ, tient à proprement parler de la prétention, voire du mythe historiens. La reconstitution des réformes administratives, de leur trame s'est avérée inégale, en fonction des données à la disposition du chercheur, et de la limite de ses moyens. De même, il faut se rendre à l'évidence de la limite du schème causal dans la reconstitution d'une situation historique. L'intelligibilité des réformes proposée dans le travail, aussi élaborée soit-elle, ne pourrait atteindre avec exactitude le complexe des causes, des niveaux de causalité, des conditions, des facteurs générateurs, de leur enchaînement. Par conséquent, il est possible que des aspects aient été survolés ou traités trop rapidement qui demandaient un approfondissement particulier. Par exemple, il aurait fallu mieux documenter les configurations circulatoires, en retracer de manière plus précise les événements, les acteurs y participant, leur profil, etc. Des travaux ultérieurs pourraient être consacrés à réinvestir ces zones d'ombre, à en analyser les constituants et les implications.

Intérêt de l'approche théorique et analytique

Sur le plan analytique et théorique, le recours à la socio-histoire, et en particulier, au cadre théorique élaboré par Philippe Bezes s'est avéré très fécond. Premièrement, l'outil de la configuration nous a permis de restituer de manière dynamique, la multiplicité des enjeux, des processus, et des facteurs de causalité qui participent à la production d'interventions ciblées de l'État sur son administration publique, sur une période de temps relativement longue. De même, il a été possible de voir comment la réforme, définie comme un ordre normatif contraignant,

s'objective, prend sens, réalité et matérialité, à travers son incorporation organique à la structure étatique, et l'attribution de ressources propres; et d'autre part, comment cet ordre de règles entend transformer la distribution des positions, des ressources et le fonctionnement des organisations administratives. La configuration permet d'étudier le jeu des acteurs dans la construction d'une réforme administrative, mais également l'impact des institutions et de l'environnement social sur ce jeu.

Enfin, l'approche par les configurations nous a conduit dans « l'univers » interne de la « machinerie » étatique, et interpellé sur la structuration organique et le fonctionnement de l'administration, sur la nature des relations intra et extra-organisationnelles de l'appareil étatique, et sur la connaissance des sous-systèmes qui le constituent. Nous avons ainsi été en mesure de reconstituer les systèmes d'action propres à l'administration publique camerounaise, définis par les différents types d'acteurs, leurs positions, leurs ressources, les relations qu'ils entretiennent entre eux, et avec l'environnement national, ou international. Le poids du contexte de gouvernance au Cameroun (néopatrimonialiste) a été ainsi imbriqué dans l'articulation de la restitution de l'effet structurant des règles du jeu, dominé en l'occurrence par un acteur central (le président de la République), sur le champ des réformes.

En somme, inspirée de la confrontation d'expériences empiriques, d'intuitions analytiques, et de travaux théoriques sur la réforme administrative, la sociologie des organisations, la sociologie politique et les politiques publiques, notre démarche de recherche s'est en grande partie construite sous la perspective de l'heuristique. De manière constante, la tension de la recherche a toute été portée vers la découverte de l'objet, avec pour objectifs d'en faire l'état, d'en définir les contours, les particularités, d'en saisir la dynamique causale. Sans hypothèses précises au départ, le grand défi a consisté à extirper, dans le grand fouillis de données et de connaissances

disponibles, des éléments d'une régularité et d'une pertinence suffisantes pour nourrir la trame logique d'une narration analytique, et assurer ainsi un équilibre entre la simple description de processus, et leur explication.

Pour achever cette conclusion, pouvons-nous avancer quelques enseignements généraux sur les réformes administratives tirés de la thèse. Premièrement, les réformes administratives sont des institutions, ou plus précisément, des cadres institutionnels. Elles ont un pouvoir normatif, disent ce qu'il faut faire, et comment il faut le faire. Elles intègrent le personnel et les différentes structures d'une administration à travers un référentiel global d'agir, de fonctionnement et d'organisation. Toutefois, et tel est le deuxième enseignement à retenir, l'efficacité des réformes s'explique moins par leurs caractéristiques formelles que par le rapport entretenu avec les acteurs, ou par les fonctions qu'elles remplissent dans un environnement social défini. Comme l'analyse bien Pierre François, les institutions, bien que générales, sont des phénomènes historiques, et à ce titre, s'incarnent toujours dans une configuration spatio-temporelle donnée (2011; voir aussi travaux sur l'approche transformative des réformes de Christensen et Lægreid 2016, et travaux d'économie historique institutionnelle d'Avner Greif 2006; 2009). Si des modèles de réforme s'imposent aux décideurs publics par le mérite affirmé de leurs propriétés formelles, ou de leur réputation internationale, il est important de noter que leur pouvoir d'action repose moins sur ces attributs extérieurs ou sur la garantie accordée par un tiers. Principalement, c'est la pratique des acteurs qui donne vie aux institutions. Autrement dit, peu importe leur origine, la réalité et la viabilité des réformes sont assurées par les usages des acteurs, qui sont eux définis par leurs intérêts, leurs positions, leurs ressources.

Cette considération s'avère centrale pour expliquer la fortune des programmes de réforme au Cameroun, et en Afrique. Elle invite les chercheurs, autant que les décideurs, à porter leur

attention sur les mécanismes de réception, et d'appropriation. Cette thèse a initié le débat en se concentrant sur l'autre bout de la chaîne, en analysant les mécanismes de sélection et de production des réformes. Mais le transfert ne concerne ni l'impact, ni les effets. Les performances attachées à un instrument, ou un outil, sont réalisées dans une configuration précise. Elles ne lui sont pas liées de manière intrinsèque.

Par conséquent, la troisième leçon qui s'impose à nous, est de penser la dynamique institutionnelle, genèse, processus, changement, en termes d'interdépendance. Les institutions n'existent jamais seules. Opérant à un niveau intermédiaire entre les structures et les individus, elles agissent sur, et par, ces différents niveaux, tout en gardant leur propre spécificité de déploiement et d'existence. Leurs effets sont (aussi) conditionnés par d'autres institutions, et par la relation qui les lie. Philippe Bezes a, dans ce sens, parfaitement raison de soutenir qu'un système administratif est un assemblage disparate de règles et d'espace d'action, d'institutions, ayant chacune son histoire, ses principes, sa logique, ses coalitions de soutien (2009, 442-443). Les réformes consistent en des interventions ciblées sur des réalités organisationnelles, et engagent différentes dynamiques d'action collective.

Au Cameroun, comme on l'a vu dans la thèse, le champ de la réforme administrative est en étroite continuité avec les champs politique, économique, et social. Les normes de la gouvernance notamment, y ont une forte influence. Dans ces conditions, il apparaît illusoire de penser que des actions locales, sur des aspects ou des secteurs précis de l'administration, s'avèreraient décisives pour l'ensemble du système administratif, et amélioreraient, de manière substantielle, les performances de l'administration. Une approche purement technicienne qui ignore l'interdépendance des champs sociaux, et des institutions aura peu de chance de produire les effets escomptés dans le contexte camerounais. Seule une approche de changement du type «

Big Bang » (Rothstein 2007), c'est à dire, une approche systémique et globale, qui reconnaît l'inextricabilité du politique, de l'économique, du social, de l'ordre administratif, et ne saurait par conséquent envisager des actions dans cette dernière sphère, sans agir sur les autres. Le changement du système administratif au Cameroun passe nécessairement par le changement du système de gouvernance.

Futurs agendas de recherche

Avant de terminer cette thèse, il convient de jeter un pont sur le futur, et de jeter les bases de prochains projets de recherche. Deux terrains nous semblent, par leurs enjeux autant pratiques, empiriques que théoriques et analytiques, immédiatement prometteurs et fertiles : le premier explore les possibilités de refondation de la gouvernance au Cameroun, et le second envisage l'étude de la réforme administrative dans une perspective comparative, sur les bases des conclusions tirées de la présente thèse.

Repenser la gouvernance au Cameroun

Dans une certaine mesure, notre thèse a mis en exergue la tension entre deux dimensions du pouvoir étatique théorisés par Michael Mann dans son article classique de 1984 : le pouvoir despotique et le pouvoir infrastructurel (1984). Le pouvoir despotique renvoie à la force des moyens de la puissance publique, et au pouvoir qu'ont les élites politiques d'imposer leur volonté au reste de la société. Le pouvoir infrastructurel, quant à lui correspond à la capacité de pénétrer la société, et d'exécuter de manière systématique et efficace les décisions prises au sommet de l'Etat (Soifer 2008). Très clairement, l'enjeu de la réforme administrative se trouve du côté du pouvoir infrastructurel de l'Etat.

Au Cameroun, ainsi qu'il a été vu, l'étude de l'histoire de la réforme administrative et de l'Etat au cours des cinq dernières décennies permet d'observer une évolution contrastée entre les deux dimensions du pouvoir étatique, le despotique se consolidant et se renforçant au mépris de l'infrastructurel. Les réflexions conclusives sur la capacité nationale de réforme administrative illustrent notamment cet aspect. A notre sens, améliorer la capacité nationale de réforme administrative et le pouvoir infrastructurel de l'Etat nécessite de penser l'équilibre entre les deux formes de pouvoir évoquées, et interroge la relation entre la forme de l'Etat et la nature du régime politique.

Si nous sommes enclins à suivre Mann lorsqu'il soutient que les Etats démocratiques affichent généralement un pouvoir infrastructurel plus grand que les autres formes de sociétés (Mann et Angeletti 2015; voir aussi Slater 2008), nous constatons également que la relation n'est pas systématique. Des sociétés non démocratiques et autoritaires peuvent posséder un grand pouvoir infrastructurel (Rwanda, Singapour, Chine). Tout comme il peut exister des sociétés démocratiques au pouvoir infrastructurel limité (Bénin, Mali). Par conséquent, notre proposition de réformer le système de gouvernance pour réformer le système administratif demande à être clarifiée, notamment sur la nature et l'enjeu de la gouvernance. Francis Fukuyama nous offre les clés d'une telle ambition.

La conception neutre et analytique qu'a Fukuyama de la gouvernance nous semble particulièrement heuristique et féconde pour repenser la réforme du secteur public au Cameroun, et en Afrique. Pour l'auteur, la gouvernance peut se définir comme « a government's ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not » (2013, 350). De fait, Fukuyama avance quatre axes possibles pour réformer la gouvernance ou la qualité de la gouvernance étatique : la rationalité procédurale, la capacité

administrative, la production de services (outputs), l'autonomie bureaucratique. Ces quatre axes sont traversés par les enjeux de l'effectivité et l'efficacité étatique, la distance ou la relation entre politiques et administration, la capacité exécutive de l'Etat¹⁷⁶. Ces axes nous apparaissent donc particulièrement utiles pour réfléchir à l'ordonnement des relations entre les champs administratif et politique dans la production du service public, et au rôle du choix des moyens d'intervention étatiques à cette fin.

La réforme administrative dans les Etats (néopatrimoniaux) en Afrique

Un deuxième terrain de réflexion qui nous semble propice à de futures recherches est l'analyse comparative du rôle de la réforme administrative dans la construction de la domination politique en Afrique. Comme nous l'avons vu dans la thèse, la relation de la réforme administrative au pouvoir politique au Cameroun au cours des dernières décennies a connu une évolution variée; par moments constitutive, par moments instrumentale, par d'autres encore, conflictuelle. Pour la première relation, il a été montré que la réforme, à son apparition comme forme volontaire d'action publique, participe de la dynamique de consolidation étatique, et vise à offrir à l'Etat les moyens de s'autogouverner pour mieux projeter sa capacité de domination sociale. En retour, l'Etat favorise l'institutionnalisation de la réforme. De même, dans d'autres situations, ou à des périodes ultérieures de l'évolution politique, il a été vu que la réforme opère comme un argument stratégique d'affirmation du leadership politique. Son capital symbolique se trouve récupéré et instrumentalisé par les élites politiques dans des contextes spécifiques de crise étatique. Enfin, il a été aussi vu qu'il existe souvent une anitnomie ouverte entre les finalités de la réforme et celles

¹⁷⁶ Pour un développement de ces axes, voir le travail cité de Fukuyama. On se portera également, avec intérêt sur d'autres travaux de l'auteur (2004).

du pouvoir politique. Dans ce cas, des stratégies de contournement, de détournement ou de blocage sont mises en place.

Dans la littérature africaniste, à une vaste majorité, c'est la dernière dimension qui est davantage explorée par les auteurs. Un consensus est d'ailleurs largement établi, qui apparaît en première ligne dans les inévitables prescriptions des travaux sur la réforme administrative, sur le rôle de la volonté politique et des élites politiques/administratives comme facteur de succès ou d'échec des réformes. Or, la réalité est autrement plus complexe et variée. Un travail de comparaison historique de différentes expériences de pays à travers l'Afrique permettrait d'en relever l'ampleur.

BIBLIOGRAPHIE

Sources

1. Documents officiels

- ACDI. 1980. *Rapport annuel*. Ottawa: Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1980. *Revue annuelle de l'aide*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1981. *Rapport annuel*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1981. *Revue annuelle de l'aide*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1982. *Rapport annuel*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1982. *Revue annuelle de l'aide*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1983. *Rapport annuel*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1983. *Revue annuelle de l'aide*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1984. *Rapport annuel*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1984. *Revue annuelle de l'aide*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1985. *Rapport annuel*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1985. *Revue annuelle de l'aide*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- ACDI. 1986. *Rapport annuel*. Ottawa : Agence Canadienne de Développement International.
- Acemoglu, Daron et Robinson Johnson. 2012. *Why Nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.
- Banque mondiale. 1994. *L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir. Rapport sur les politiques de développement*. Washington : Banque mondiale.
- Banque Mondiale. 1997. *Rapport sur le développement dans le monde*. Washington : Banque Mondiale.
- Cellule de coordination du PROMAGAR. 2010. « La feuille de route : outil de pilotage de l'action publique ». Yaoundé : Services du Premier Ministre, République du Cameroun. En ligne. <http://www.minhdu.gov.cm/documents/confservicesceexpl.pdf> (page consultée le 23 juin 2011).
- CENAM. 1993. *Programme-cadre de l'ISMP*. Yaoundé: CENAM.
- Conseil d'Etat. 2012. *Rapport public du Conseil d'Etat. Volume 2 : « Les agences : une nouvelle gestion publique ? »*. Paris: La Documentation Française.

MINEPAT. 2010. *Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi*. Yaoundé : République du Cameroun.

MINFOPRA, 2010. *Le dossier du cinquantenaire*. Yaoundé : République du Cameroun.

MINFOPRA. 1997. Rapport final d'exécution et d'évaluation interne du Programme de renforcement de la Capacité de Gestion de la Fonction Publique (1994-1996). Yaoundé : République du Cameroun.

Ministère de l'Économie et des Finances. 2012. *Guide pratique pour comprendre la LOLF*. Paris : République Française.

Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire. 2012. *1982-2012 : le Renouveau. Acquis économiques et infrastructurels pour un Cameroun émergent*. Yaoundé : République du Cameroun.

Ministère de l'Information et du Tourisme. 1968. *Dix ans au service de la République Fédérale du Cameroun (18-2-1958/18-2-1968)*. Yaoundé : République Fédérale du Cameroun.

Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative. 1997. *Rapport final d'exécution et d'évaluation interne du Programme de renforcement de la Capacité de Gestion de la Fonction Publique (1994-1996)*. Yaoundé: MINFOPRA.

Organisation des Nations Unies. 1945. *Charte des Nations Unies*. ONU.

Présidence de la République du Cameroun. 2011. *Des grandes ambitions...aux grandes réalisations*. Yaoundé : République du Cameroun.

Programme National de Gouvernance. 1998. *Rapport étape no 1*. Yaoundé : République du Cameroun.

Secrétaire de l'Assemblée Nationale. 1983. *Recueil des discours prononcés par S.E. Ahmadou Ahidjo, Président de la République Unie du Cameroun (1978-1982)*. République Unie du Cameroun. Paris : CAPE.

Secrétariat Permanent à la Réforme Administrative. 2000. *Stratégie de développement du SPRA. Plan d'action pour la période 2000-2003*. Yaoundé : SPRA.

Services du Premier Ministre. 2007. « Programme de modernisation de l'administration camerounaise par l'introduction de la gestion axée sur les résultats (phase pilote) ». Yaoundé : SPM.

Services du Premier Ministre. 2009. « Les chantiers du PROMAGAR ». Yaoundé: SPM.

2. Textes de lois

Encyclopédie des Textes de loi du Cameroun (250 tomes), Magloire Ondo, Yaoundé : Editions le Baobab. (Tomes consultés : 13-17 et 28-34).

Recueil de Textes juridiques et de la Jurisprudence de la Fonction Publique Camerounaise : 1950-2013 (MINFOPRA-Cameroun)

3. Archives

a) Archives Nationales du Cameroun

- *Journal officiel*: 1910-2013

- Quotidiens de presse
 - ❖ *La Presse du Cameroun*: 1960-1974
 - ❖ *Cameroun Tribune*: 1975-2013

b) Archives Economie Finances (Ministère de l'Economie France)

- Liaisons du Service Central Organisations et Méthodes (SCOM) avec l'étranger et les départements outre-mer (Dom Tom) : Cameroun (1967-1980) (B004657611) : 300 pages.

c) Archives du CONSUPE (Cameroun)

Anonyme. Rapport de la « Mission Zambo ». (Document photocopié).

Ebele, Charles Jules. 1970. *Rapport sur le rattachement du Service Central Organisation et Méthodes à l'Inspection Générale de l'État*. Yaoundé : Inspection Générale de l'État.

République du Cameroun. 1980. *Rapport d'activités annuel de la Division de la Réforme Administrative : 1979-1980*, Inspection Générale de l'État. Yaoundé : Cameroun.

République du Cameroun. 1981. *Rapport d'activités annuel de la Division de la Réforme Administrative : 1980-1981*. Inspection Générale de l'État. Yaoundé : Cameroun.

République du Cameroun. 1982. *Rapport d'activités annuel de la Division de la Réforme Administrative : 1981-1982*. Inspection Générale de l'État. Yaoundé : Cameroun.

République du Cameroun. 1983. *Rapport d'activités annuel de la Division de la Réforme Administrative : 1982-1983*. Inspection Générale de l'État. Yaoundé : Cameroun.

République du Cameroun. 1984. *Rapport d'activités annuel de la Division de la Réforme Administrative : 1983-1984*. Inspection Générale de l'État. Yaoundé : Cameroun.

d) Fonds d'Archives des Nations Unies

IISA. 1964. « Corrélation entre les problèmes de la fonction publique en Afrique : déterminations des tendances générales et des besoins dans le domaine du recrutement et des fonctionnaires ». Communication présentée à la Conférence africaine des Directeurs de la Fonction publique et des Directeurs des écoles d'Administration publique, Addis Abeba, 18-29 mai 1964, Conseil Économique et Social des Nations Unies, Commission Économique pour l'Afrique. (E/CN.14/UAP.20)

Nations Unies. 1993. « Gestion du développement en Afrique: l'expérience du Cameroun ». New York : Commission Economique pour l'Afrique. (Document photocopié).

Nations-Unies. 1967. « Contrôle et méthodes d'exécution des plans. Aspects administratifs ». *Conférence des planificateurs africains*, Addis-Abeba, 4-15 décembre. Conseil Économique et Social, Commission Économique pour l'Afrique. (E/CN.14/CAP/27)

Nations-Unies. 1967. « Contrôle et mise en œuvre des plans : un diagnostic ». *Conférence des planificateurs africains*, Addis-Abeba, 4-15 décembre. Conseil Économique et Social, Commission Économique pour l'Afrique. (E/CN.14/CAP/23)

Nations-Unies. 1967. « Introduction à l'étude des problèmes administratifs urgents des gouvernements africains ». Cycle d'étude sur les problèmes administratifs urgents des gouvernements africains, Addis-Abeba, 2-12 octobre 1962. Conseil Économique et Social, Commission Économique pour l'Afrique. (E/CN.14/UAP/15)

Nations-Unies. 1967. « L'Organisation et méthode et la réforme administrative ». *Cours à l'intention des spécialistes en Organisation et méthodes de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest*, Achimota (Ghana), 19-30 juin. Conseil Economique et Social, Commission Economique pour l'Afrique. (E/CN. 14/UAP/144).

Nations-Unies. 1967. « La planification en Afrique : difficultés et perspectives ». *Conférence des planificateurs africains*, Addis-Abeba, 4-15 décembre. Conseil Économique et Social, Commission Économique pour l'Afrique. (E/CN.14/CAP.2/INF.1)

Nations-Unies. 1967. « Les bureaux Organisation et méthodes ». *Cours à l'intention des spécialistes en Organisation et méthodes de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest*, Achimota (Ghana), 19-30 juin. Conseil Economique et Social, Commission Economique pour l'Afrique. (E/CN.14/UAP/140)

Nations-Unies. 1967. *Rapport du cycle d'informations Organisation et Méthodes*. Colloque tenu à Yaoundé, Cameroun du 6-7 novembre 1966. Conseil Economique et Social, Commission Economique pour l'Afrique (E/CN.14/371- E/CN.14/UAP/77).

Nations-Unies. 1972. « L'exécution des plans de développement en Afrique : quelques problèmes ». *Conférence des planificateurs africains*, Addis-Abeba, 4-13 octobre. Conseil Économique et Social, Commission Économique pour l'Afrique. (E/CN.14/CAP.4/10)

Odia, S.G. 1978. « Toward a result-oriented public service ». *Regional seminar on technical and managerial problems of African public enterprises*, Yaoundé, 07-14 august 1978. (Document photocopié: PAMM/PA/11/).

e) Université de Pittsburgh

Gould, David. J. et Katuala, Jacques, G. 1983. *Le Management des ressources humaines. Module II*. (Séminaire Francophone en management du développement, École Supérieure d'Administration publique et des Affaires Internationales). Pittsburgh : Université de Pittsburgh.

Travaux de méthodologie

Anadón, Marta, et François Guillemette. 2006. « La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive? ». *Recherches qualitatives* 5: 26-37.

Berg, Bruce L. 2009. *Qualitative researcher methods for the social sciences*. 7th edition. Boston: Allyn & Bacon.

Biernacki, Patrick, et Dan Waldorf. 1981. "Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling." *Sociological methods et research* 10(2): 141-163.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil.

De Certeau, Michel. 1974. « L'opération historique ». Dans Charles-Victor Langlois et Charles Seignobos, dirs. *Faire de l'histoire*. (Tome 1 : Nouveaux problèmes). Paris : Gallimard, p. 19-68.

Denzin, N. K. 1978. *The Research Act*. New York: McGraw-Hill.

Ford, J. K., Schmitt, N., Schechtman, S. L., Hults, B. M., et Doherty, M. L. 1989. "Process tracing methods: Contributions, problems, and neglected research questions". *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 43(1): 75-117.

Frankfort-Nachmias, Chava et Nachmias, David. 2008. *Research methods in the social sciences*. Seventh edition. New York: Worth Publishers.

Glesne, Corrine. 2011. *Becoming qualitative researchers. An introduction*. Fourth edition. Boston: Pearson.

Guibert, Joël et Guy Jumel. 2003. *La socio-histoire*. Paris : Armand Colin.

Hlady, Rispal Martine. 2015. « Une stratégie de recherche en gestion. L'étude de cas ». *Revue française de gestion* 8(253) : 251-266.

Langlois, Charles-Victor et Charles Seignobos. 1992. *Introduction aux études historiques*. Paris : Editions KIME.

Le Goff, Jacques et Pierre Nora, dirs. 1974. *Faire de l'histoire*. (Tome 1 : Nouveaux problèmes). Paris : Gallimard.

Merton, Robert K. 1965. *Éléments de méthode sociologique*. Paris : Plon.

Noirel, Gérard. 2006. *Introduction à la socio-histoire*. Paris : PUF.

Panaccio, Claude et Biard, Joël J. 2012. *Le nominalisme : ontologie, langage et connaissance*. Paris : J. Vrin.

Payre, Renaud et Pollet, Gilbert. 2013. *Socio-histoire de l'action publique*. Paris: PUF.

Prost, Antoine. 2014. *Douze leçons sur l'histoire*. Paris: Points.

Reichertz, J. 2004. « Abduction, deduction and induction in qualitative research ». Dans U. Flick, E. von Kardorff, et I. Steinke, dirs., *A companion to qualitative research*. London: Sage, 159-164.

Somekh, Bridget, et Lewin, Cathy. 2005. *Research methods in the social sciences*. New York: Sage.

Thuillier, Guy et Jean Tulard. 1993. *La méthode en histoire*. Paris : PUF.

Veyne, Paul. 1971. *Comment on écrit l'histoire*. Paris : Seuil.

Travaux d'administration et politiques publiques, et de science politique

Aballea, François. 1992. « Sur la notion de professionnalité ». *Recherche sociale* 124 : 39-49.

Abrahamson, Eric. 1996. "Management fashion." *Academy of management review* 21(1): 254-285.

Acemoglu, Daron et Robinson Johnson. 2012. *Why Nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson et James A. Robinson. 2001. "The colonial origin of comparative development. An empirical investigation". *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.

Aghion, Philippe et Julia, Cage. 2010. « Le retour de l'État régulateur ». *Le Monde*, 05 juillet.

- Albertini, Jean-Benoît. 2000. *Réforme administrative et réforme de l'État en France : thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*. Paris: Economica.
- Alford, John et Hughes Owen. 2008. «Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management». *The American Review of Public Administration* 38: 130-148.
- Allen, Richard. 2013. "Book review: "Matt Andrews, *The limits of Institutional reform in development. Changing rules for realistic solutions*". *International Public Management Review* 14(1): 63-66.
- Andréani, Edgar. 1968. « Budget de programme et rationalité de la décision publique ». *Revue économique* 19(4): 638-673.
- Andrews, Matthew. 2008. "PFM reform strategy: What role for donor agencies? – Isomorphism and the limits of PFM reform". Communication, Overseas Development Institute Conference on Reforming for Results, 12au 13 Novembre.
- Andrews, Matthew. 2013. *The limits of Institutional reform in development. Changing rules for realistic solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ashford, Douglas E. 1983. "Reconstructing the French 'Etat': Progress of the loi Defferre." *West European Politics* 6(3): 263-270.
- Astier, Delphine et al. 2005. *Réinventer l'Etat. Propositions pour repenser l'action publique à l'ère de la mondialisation*. Paris : Editions Charles-Léopold Mayer.
- Ateş, Hamza, et Sabri Bozali. 2005. "Public Administration in the Information Age: Towards an Informatised Bureaucracy". En ligne. <http://hdl.handle.net/11493/1542> (page consultée le 14 novembre 2012).
- Badie, Bertrand, et Pierre Birnbaum. 1982. *Sociologie de l'État*. Paris: Grasset.
- Bajpai, Nirupam. 1990. "World Bank's Structural Adjustment Lending: Conflicting Objectives." *Economic and Political Weekly* 25(15): 791-794.
- Bajpai, Nirupam. 1994. "Stabilisation et ajustement structurel Peut-on poursuivre les deux de manière simultanée?." *Alternatives Sud* 1 : 1-11. En ligne. http://cetri.domainepublic.net/IMG/pdf/1994-2_Bajpai.pdf (page consultée le 08 août 2014).
- Baratin, Henri-Louis. 1971. *Organisation et méthodes dans l'administration publique*. Paris: Berger-Levrault.
- Barreto, Ilidio et Charles Baden-Fuller. 2006. « To Conform or To Perform? Mimetic Behaviour, Legitimacy-Based Groups and Performance Consequences". *Journal of Management Studies* 43(7): 1559-1581.
- Barrett, Susan M. 2004. "Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies." *Public administration* 82(2): 249-262.
- Barzelay, Michael. 2001. *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.
- Barzelay, Michael. 2002. "Origins of the new public management." Dans Kathleen, McLaughlin, Ferlie Ewan, Stephen P. Osborne, dirs., *New public management: Current trends and future prospects*. New York: Routledge, 14-32.
- Behn, Robert D. 2003. "Why measure performance? Different purposes require different measures". *Public administration review* 63(5): 586-606.
- Bellamy, Christine. et John Taylor A. 1998. *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press.
- Bellina, Séverine., Dominique Darbon, Eriksen Stein S., et Jacob Sending. 2010. *L'État en quête de légitimité*. Paris : Charles Léopold Mayer.
- Beniger, James R. 1986. *The Control Revolution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Benoist, Alain. 2013. « Qu'est-ce que la gouvernance? ». En ligne. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/alaindebenoist/pdf/qu_est-ce_que_la_gouvernance.pdf (page consultée le 20 mars 2011).
- Berrebi-Hoffmann, Isabelle et Grémion, Pierre. 2009. « Élités intellectuelles et réforme de l'Etat ». *Cahiers internationaux de sociologie* 1(126) : 39-59.
- Besson, Maurice. 1919. *Les colonies allemandes et leurs valeurs*. Paris : Challamel.
- Bezes Philippe. 2007. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? ». *Critique internationale* 2(35) : 9-29.
- Bezes, Philippe et Patrick Le Lideck. 2010. « Ce que les réformes font aux institutions ». Dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé, dirs., *Sociologie de l'institution*. Paris : Belin, 75-101.
- Bezes, Philippe. 2000. « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État Quelques exemples français (1988-1997). » *Revue française de science politique* 50(2): 307-332.
- Bezes, Philippe. 2005. « Le renouveau du contrôle des bureaucraties : l'impact du New Public Management ». *Informations sociales* 6(126) : 26-37.
- Bezes, Philippe. 2009. « Les rationalités politiques dans la réforme de l'État : le cas de la Ve République ». *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 5(56-4bis) : 54-74.
- Bezes, Philippe. 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Bezes, Philippe. 2012. « Les politiques de réforme de l'état sous Sarkozy : rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisations ». Dans Jacques de Maillard et Yves Surel, dirs., *Politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po « Académique », 211-235.
- Bezes, Philippe. 2002. « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du « souci de soi de l'État » ». *Revue française d'administration publique* 2(102) : 307-325.
- Birnbaum, Pierre. 1994. *Les sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris: Seuil.
- Blunt, Peter. 2002. "Public Administrative Reform and Management Innovation for Developing Countries." *Fourth Global Forum on Reinventing Government—Citizens, Businesses, and Governments: Partnerships for Development and Democracy, Marrakech*. Tanger. En ligne. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006226.pdf> (page consultée le 19 juin 2015).
- Boin, Arjen, Olivier James, Martin Lodge. 2006. « The New Public Management's revolution of political control in public sector: promises and outcomes in three European prisons systems". *Public Policy and Administration* 21(2): 81-100.
- Bonnelli, Laurent et Willy Pelletier. 2010. *L'État démantelé : enquête sur une révolution silencieuse*. Paris : La Découverte.
- Boston, Johnatan. 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Bouquet, Christian. 2003. « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne. Turbulences et fermentation sur les marges ». *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux* 56(222): 181-198.
- Bourdieu, Pierre. 1989. *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*. Paris : Éditions de minuit.
- Bourdieu, Pierre. 1993. « Esprit d'État: genèse et structure du champ bureaucratique ». *Actes de recherches en sciences sociales* 96-97 : 49-62.

- Bourgault, Jacques. 2006. « Conditions de succès d'implantation des réformes administratives en Afrique: leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement ». *Mondes en développement* 1: 63-82.
- Bourgault, Jacques, et Karolien Van Dorpe. 2013. « Les réformes managériales, les marchés bureaucratiques (public service bargains) et l'identité des hauts fonctionnaires ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1(79) : 53-74.
- Bourmaud, Daniel, Patrick Quantin, et Jean-François, Bayart. 1991. *Les chemins de la démocratie*. Paris : Karthala.
- Boyer, Robert. 2003. « Les institutions dans la théorie de la régulation. » *Cahiers d'économie politique/Papers in Political Economy* 1: 79-101.
- Boyer, Robert. 2004. *La théorie de la régulation*. Paris : la Découverte.
- Brinkertroff, Derrick W. et Anna Wetteberg. 2013. « Les réformes de la gestion publique basées sur la performance : Expérience et nouveaux enseignements découlant de l'amélioration des services en Indonésie. ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79(3) :463-490.
- Brown, Lawrence A. 1981. *Innovation diffusion. A new perspective*, New York: Methuen & Co.
- Brunsson, Nils et Johan P. Olsen. 1993. *The reforming organization*. London and New-York: Routledge.
- Brunsson, Nils. 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils. 2006. "Reforms, organization, and hope." *Scandinavian Journal of Management* 22(3): 253-255.
- Brunsson, Nils. 2009. *Reform as routine. Organizational change and stability in the modern world*. Oxford: Oxford University Press.
- Buton, François et Mariot, Nicolas, dirs. 2009. *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*. Paris : PUF.
- Cadin, Loïc et Guérin, Francis. 2003. *La gestion des ressources humaines*. 2^e édition. Paris: Dunod.
- Caiden, Gerald E. 1999. "Administrative reform -- proceed with caution". *International Journal of Public Administration* 22(6): 815-832.
- Caiden, Gerald E. 1969. *Administrative reform*. Chicago: Aldine.
- Caiden, Gerald E. 2005. «Public sector reform». Dans Shafiqul Haque, Ahmed et Zafarullah, Habib, dirs., *International development Governance*. Boca Raton, London, New York: CRC. Taylor and Francis, 561-586.
- Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative reform comes of age*. Vol. 28. New York: Walter de Gruyter GmbH & Co KG.
- Caiden, Gérard. 1968. « La réforme administrative. *Revue internationale des sciences administratives* 34(4) : 345-354.
- Calmette, Jean-François. 2006. « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique ». *Revue française d'administration publique* 1(117) : 43-55.
- Calmette, Jean-François. 2008. « La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques ». *Informations sociales* 6(150): 22-31.
- Camilleri, Joseph A et Jim Falk. 1992. *The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world*. UK: Edward Elgar pub.
- Caravella, Kristin. 2011. *Mimetic, coercive and normative influences in institutionalization of organizational practices: the case of distance learning in higher education*. Dissertation Thesis. Boca Raton, Florida Atlantic University.

- Carter, N. 1989. «Performance indicators: 'Backseat driving' or 'hands off' control? ». *Policy and Politics* 17(2) : 131-138.
- Cefaï Daniel. 1996. « La construction des problèmes publics. Définition de situations dans les arènes publiques ». *Réseaux* 14 (75) : 43-66.
- Central Intelligence Agency. 2017. vér. En ligne. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cm.html> (page consultée le 02 mai 2017).
- Centre canadien de gestion, Guy B. Peters et Donald J. Savoie, dirs. *Les nouveaux défis de la gouvernance*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Cerexhe, Etienne et Pierre Apraxine. 1994. *La réforme de l'État belge*. Diegem: E. Story-Scientia.
- Chabaud, Didier, Parthenay, Claude, Perez, Yannick. 2014. "North versus Williamson ? Oppositions et complémentarités dans la Nouvelle Economie Institutionnelle ». *Working Paper du Groupe Réseaux Jean Monet*, no. 14.
- Champagne Patrick. 1991. « La construction médiatique des malaises sociaux ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 90 : 64-75.
- Chancel, Pierre. 1958. « De l'organisation administrative dans le secteur public ». *La Revue administrative* 47 : 549-553.
- Charron, Jean. 1995. « Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'agenda-setting ». *Hermès* 3(17-18): 73-92.
- Chassaing, André. 1958. « Les méthodes de travail de l'organisateur ». *La Revue administrative* 62 : 196-205.
- Chavance Bernard. 2001. « Organisations, institutions, système : types et niveaux de règles ». *Revue d'économie industrielle* 97 : 85-102.
- Chavance Bernard. 2007. « L'économie institutionnelle entre orthodoxie et hétérodoxie ». *Revue du Mauss* 2(30): 64-70.
- Cheung, B. L. Anthony. 2005. "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(2): 257-282.
- Chevallier Jacques. 2004. « L'État régulateur ». *Revue française d'administration publique* 3(111) : 473-482.
- Chevallier, Jacques et Danielle Loschak. 1982. « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française ». *Revue française d'Administration publique* 24 : 53-94.
- Chevallier, Jacques. 1994. « Identité, organisation et institution ». CURAPP, *L'identité politique*, Paris : PUF, 239-251.
- Chevallier, Jacques. 2003. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? ». *Revue française d'administration publique* 1 (105-106): 203-217.
- Chevallier, Jacques. 2005. « Politiques publiques et changement social ». *Revue française d'administration publique*, 3(115): 383-390.
- Christensen, Tom et Peter Lægreid, dirs. 2001. *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Farnham: Ashgate.
- Christensen, Tom, et Per Laegreid. 2001. "New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control". *Public Management Review* 3(1): 73-94.
- Christensen, Tom, Peter Lægreid, Paul G. Roness et K.A. Røvik. 2008. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Cleveland, Harlan. 1987. «The Twilight of hierarchy: speculations on the global information society». *International Journal of Technology Management* 2(1): 45-60.

- Cobb Roger W. et Charles Elder D. 1983. *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore-Londres: John Hopkins University Press.
- Cole, Wade M. 2005. "Sovereignty relinquished? Explaining commitment to the international human rights covenants, 1966-1999." *American Sociological Review* 70(3): 472-495.
- Collier, David. 2011. "Understanding process tracing." *PS: Political Science and Politics* 44(4): 823-830.
- Collier, Ruth B. et David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collin, Scott et Christopher, Hood, dirs. 1998. *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Colliot-Thélène, Catherine. 1997. « Le concept de rationalisation de Max Weber à Norbert Elias ». Dans Alain Garigou, et Bernard Lacroix. *Norbert Elias. La politique et l'histoire*. Paris : La Découverte, 52-74.
- Conseil d'Etat. 2012. *Rapport public du Conseil d'Etat. Volume 2 : « Les agences : une nouvelle gestion publique ? »*. Paris : La Documentation Française.
- Constas, Helen. 1958. "Max Weber's two conceptions of bureaucracy". *American Journal of sociology* 63(4) : 400-409.
- Cotteret, Jean-Marie, et Claude Emeri. 2004. *Le marché électoral*. Paris : Michalon.
- Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris : Éditions du seuil.
- Crozier, Michel. 1982. *On ne change pas la société par décret*. Paris : Éditions Poche.
- D'Amboise, Gérald. 1996. *Le projet de recherche en administration. Un guide général à sa préparation*. Québec : Université de Laval.
- Dahler-Larsen, Peter. 2014. « Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting beyond unintended consequences ». *Public Management Review* 16(7): 969-986.
- Dani, Rodrik. 1990. « How should structural adjustment programs be designed? ». *World Development* 18(7): 933-947.
- D'Aunno, Thomas, Robert I. Sutton et Richard H. Price. 1991. "Isomorphism and external support in conflicting institutional environments: A study of drug abuse treatment units." *Academy of Management Journal* 34(3): 636-661.
- David, Paul A. 1994. "Why are institutions the 'carriers of history'? : Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions." *Structural change and economic dynamics* 5(2): 205-220.
- David, Paul A. 2007. « Path dependence: a foundational concept for historical social science ». *Cliometrica* 1: 91-114.
- Davis, Peter S., Desai, Ashay B. et Francis, John D. 2000. "Mode of international entry: An isomorphism perspective." *Journal of International Business Studies* 31(2): 239-258.
- Dawson, Patrick. 2003. *Understanding organizational change: The contemporary experience of people at work*. New York: Sage.
- Dean, Andrew et Kordzay, V. 1987. « Déséquilibres des balances courantes et mécanismes d'ajustement ». *Revue économique de l'OCDE* 8 : 7-36.
- Debbach, C., Bourdon, J., Pontier J.M., Ricci J. C. 2001. *Lexique de politique*, 7^e édition. Paris : Daloz.

- Deepak, Nayyar et Amit, Bhaduri. 1997. « Le consensus de Washington et la libéralisation de l'économie ». *Tiers-Monde* 38(150) : 295-310.
- Defraigne, Pierre. 1969. *Pour redresser les finances publiques : le budget-programme*. Bruxelles: Institut Administration-Université.
- Delion, André. 2007. « De l'État tuteur à l'État actionnaire ». *Revue Française d'administration publique* 4(124) : 537-572.
- Delmas, Corinne. 2006. *Instituer des savoirs d'État. L'Académie des sciences morales et politiques au XIXe siècle*. Paris: l'Harmattan.
- Delpeuch, Thierry. 2008. « L'analyse des transferts internationaux des politiques publiques : un état de l'art ». *Question de recherche* 27 : 1-69.
- Delpeuch, Thierry. 2009. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies ». *Critique internationale* 2(43) :153-165.
- Département des affaires économiques et sociales. 2008. *La contribution des Nations Unies à l'amélioration de l'administration publique. 60 ans d'histoire*. New York : Nations Unies.
- Derville Grégory. 2005 (1997). *Le pouvoir des médias. Mythes et réalités*, Grenoble : PUG.
- Dezalay Yves, et Bryant Garth. 1998. « Le "Washington consensus" ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 121-122 : 3-22.
- DEZALAY, Yves, et Bryant GARTH. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine. Entre notables du droit et « Chicago Boys »*. Paris : Seuil.
- DEZALAY, Yves. 2004. « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 151-152 : 5-35.
- Di Maggio, Paul J. et Walter W. Powell. 1983. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields». *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Di Maggio, Paul J., et Powell, Walter W. 2000. "The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *Economics Meets Sociology in Strategic Management*. (Emerald Group Publishing Limited): 143-166.
- Diamond, Larry. J., et Marc F. Plattner, M. F. 1996. *The global resurgence of democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons et Geoffrey Garrett. 2007. "The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning". *Annual review of sociology* 33: 449-472.
- Dolowitz, David et Marsh David. 1996. "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature." *Political studies* 44(2): 343-357.
- Dolowitz, David et Marsh David. 2000. "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy- making." *Governance* 13(1): 5-23.
- Dowding, Keith. 1995. « Model or metaphor? A critical review of the Policy Network approach ». *Political Studies* 43(1): 136-158.
- Drago, Roland. 1986. « Les grands thèmes de la réforme administrative ». Dans Cabana, Camille, Maurice Doublet, Roland Drago et Alain Griotteray. *Réformer l'administration*. Paris : Éditions Albatros, 53-72
- Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, XVIIIe-XXe siècle*. Paris : La Découverte.
- Dror, Yehezkel. 1971. *Design for Policy Sciences*. New York: Elsvier.

- Du Toit, Pierre. 1995. *State Building and democracy in southern Africa. Botswana, Zimbabwe, and South Africa*. Washington: United States Institute of Peace Press (USIP Press).
- Dubois, Jean-Luc. 1996. « L'expérience du programme dimensions sociales de l'ajustement. Aspects méthodologiques et réflexions d'ensemble ». *Cahier des Sciences humaines* 2(21) : 379-402.
- Duchastel, Jules. 2004. « Du gouvernement à la gouvernance : crise ou ajustement de la régulation ? ». Dans Raphaël Canet et Jules Duchastel, dirs., *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?* Montréal : Athéna Éditions, 17-47.
- Ducret, André. 2011. « Le concept de « configuration » et ses implications empiriques : Elias avec et contre Weber ». *Sociologies, Expériences de recherche, Régimes d'explication en sociologie*. En ligne. <http://sociologies.revues.org/3459> (page consultée le 06 octobre 2013).
- Dujardin Bruno et al., 2003. « Ajustement structurel, ajustement culturel ? ». *Santé Publique* 15(4) : 503-513.
- Dulong, Delphine. 1997. « Le président de la République : configuration et position prééminente ». Dans Alain Garrigou, et Bernard Lacroix, dirs., *Norbert Elias. La politique et l'histoire*. Paris : La Découverte, 266-289.
- Dupuis-Deri. 1994. « Qu'est-ce que la démocratie ? ». *Horizons philosophiques* 5(1) : 84-95.
- Dwivedi, Onkar. Prasad. 2005. "Administrative culture and values: Approaches." Dans Joseph Jabbar G. et Onkar Prasad Dwivedi. *Administrative culture in a global context*. Whitby: De Sitter Publications, 19-36.
- Dwivedi, Onkar. Prasad. et Keith Henderson M. 1990. « State of the art: comparative public administration and development administration ». Dans Onkar Prasad Dwivedi et Keith M. Henderson, dirs., *Public Administration in World Perspective*. Ames: Iowa State University Press, 9-20.
- Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson. 2007. *Économie politique de la LOLF*. Paris : La Documentation française.
- Egeberg, Morten et Jarle Trondal. 2009. « Political leadership and bureaucratic autonomy: effects of agencification ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 22(4): 673-688.
- Eggrickx, Ariel. 2012. « Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF ». *Management et Avenir* 4(54): 61-82.
- Elias, Norbert. 1991. *La dynamique de l'occident*. Paris : Calmann-Levy.
- Elias, Norbert. 2013. *Norbert Elias par lui-même*. Paris : Arthème Fayard/ Pluriel.
- Elias, Norbert? 1991. *Qu'est-ce que la sociologie?* La Tour d'Aigues : Éditions de l'aube.
- Elizabeth S., Clemens et James, M. Cook. 1999. « Politics and institutionalism: Explaining durability and change ». Dans *Annual Review of Sociology* 25: 441-466.
- Elster, Jon. 1986. *Rational choice*. New York: Washington Square.
- Eriksson, Lina. 2011. *Rational choice theory: potential and limits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ertman, Thomas. 1997. *Birth of the Leviathan: Building states and regimes in medieval and early modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Europaid. 2009. « Réforme du secteur public. Introduction ». *Document de réflexion no. 1*. Bruxelles : Union Européenne.
- Evans Peter B. 1997. « The eclipse of the State? Reflections on Stateness in an era of globalization ». *World politics* 50(1): 62-87.

- Evans Peter B. 1997. « The eclipse of the State? Reflections on Stateness in an era of globalization ». *World politics* 50(1): 62-87.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. New York: Princeton University Press.
- Evans, Peter, et James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of" Weberian" state structures on economic growth." *American sociological review*: 748-765.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel. 2005. « La gouverne au miroir du néo-management public. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante aujourd'hui. » *Politiques et management public* 23(3): 1-18.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel. 2008. « Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimations locales ». *Pyramides* 15 : 71-94.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel. 2011. *La fabrique des énarques*. Paris: Economica.
- Farazmand, Ali. 2005. « Public sector reforms and transformation: implications for development administration ». Dans Shafiqul Huque, Ahmed et Habib Zafarullah. *International development Governance*, dirs., Boca Raton, London, New York: CRC. Taylor and Francis, 545-559.
- Fariborz Damanpour, et Marguerite Schneider. 2009. « Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 19: 495-522.
- Florence Audier, Maya Bacache-Beauvallet. 2007. « Emploi dans la fonction publique et fonctions "d'intérêt public" : Que nous apprennent les comparaisons internationales ? ». *Revue de l'OFCE* 4 (103): 323-350.
- Fölscher, Alta. 2007. "Budget methods and practices." Dans Anwar Shah, dir., *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: World Bank, 109-136.
- Foucault, Michel. 1969. *L'archéologie du savoir*. Paris : Gallimard.
- Foucault, Michel. 1982. « L'Herméneutique du Sujet ». Cours au Collège de France (1981-1982). En ligne. <http://michel-foucault-archives.org/spip.php?article182> (page consultée le 12 mai 2013).
- Foucault, Michel. 1983. « Le gouvernement de soi et des autres ». Cours au Collège de France (1982-1983). Paris : Gallimard.
- Foucault, Michel. 1984. *Le souci de soi. Histoire de la sexualité*, tome 3. Paris: Gallimard.
- Francis Fukuyama . 2013. "What Is Governance?." CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development.
- François, Pierre. 2011. « Puissance et genèse des institutions ». Dans François Pierre, dir., *Vie et mort des institutions marchandes*. Paris: Les Presses de Science Po, 39-77.
- Frederickson, George H. 2004. "Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere". *Working Paper* QU/GOV/3/2004.
- Freymond, Nicolas. 2010. « La redécouverte des institutions par les sociologues ». Dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé, dirs., *Sociologie de l'institution*. Paris : Belin, 33-53.
- Friedberg, Erhard. 1997. *Le Pouvoir et la Règle: dynamique de l'action organisée*, (deuxième édition). Paris: Seuil (1ère Edition: 1993).
- Frumkin, Peter et Galaskiwicz, Robert. 2004. « Institutional isomorphism and public sector organizations ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 283-307.
- Fukuyama, 2013. « What is governance? ». *Governance* 26(3): 347-368.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-building. Governance and World Order in the 21st century*. Cornell: Cornell University Press.

- Fukuyama, Francis. 2013. "What is governance?." *Governance* 26(3): 347-368.
- Furubotn, E. G. et Richter, R. 2005. *Institutions and economic theory: the contribution of new institutional economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- G. Hoefstede. 1998. « The Poverty of Management Control Philosophy ». Dans Berry, A. J. et al, dirs., *Management Control Theory*. Farham: Ashgate Publishing, 231-241.
- Gardellini, Robert. 1948. « Pour une politique d'organisation des administrations publiques ». *La Revue administrative* 1(92-98).
- Garraud Philippe. 1990. « Politiques nationales : élaboration de l'agenda ». *L'Année sociologique* 40 : 17-41.
- Gaudriault, Raymond. 1948. « Problèmes posés par la mécanisation dans les services administratifs ». *La Revue administrative* 1 : 99-100.
- Gicquel, Jean. 1965. *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*. Paris : PUF.
- Gilbert Claude et Henry Emmanuel. 2012. « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion ». *Revue française de sociologie* 1(53) : 35-59.
- Gilboa, Itzhak. 2010. *Rational choice*. Cambridge: MIT Press.
- Gow, James. Ian. 2012. "Administrative Reform". Dans Luc Côté et Jean-François. Savard, dirs. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. En ligne. www.dictionnaire.enap.ca (page consultée le 28 mars 2013)
- Green, Donald, et Shapiro, Ian. 1996. *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- Greif, Avner. 2006. *Institutions and the path to the modern economy. Lessons from Medieval trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greif, Avner. 2009. « Qu'est-ce que l'analyse institutionnelle? » *Tracés. Revue de Sciences humaines* 17: 181-210.
- Grindle, M. 2013. « La réforme du secteur public - une solution aux problèmes ? Commentaire sur la stratégie de gestion du secteur public de la Banque Mondiale pour 2011 à 2020 ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79(3) :423-429.
- Grindle, Merilé S. et Thomas, John W. 1989. "Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries ». *Policy Sciences* 22(3): 213-248.
- Grossman, Sanford J., et Hart, Oliver D. 1983. "An analysis of the principal-agent problem." *Econometrica: Journal of the Econometric Society*: 7-45.
- Gruening, Gernod. 2001. "Origin and theoretical basis of New Public Management." *International public management journal* 4(1): 1-25.
- Guillot-Soulez, Chloé. 2012. *La gestion des ressources humaines* (5^e édition). Paris: Gualino.
- Haggard, Stephan. 1995. « Reform of the state in Latin America ». Communication, Annual World Bank Conference on *Development in Latin America and the Caribbean*, 12-13 juin, Rio de Janeiro.
- Hall, Peter A. et Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44: 936-957.
- Hall, Peter. 1993. "Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policy making in Britain". *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Harris, John, Janet Hunter, et Colin M., Lewis. 1995. *The new institutional economics and third world development*. London: Routledge.
- Hartog, François. 2010. "Historicité/régimes d'historicité." *Historiographies. Concepts et Débats*: 766-771.

- Hassel, Farid Ben et Raveleau, Benoît. 2012. *Professionnaliser la fonction ressources humaines. Quels enjeux pour quelle utilité?* Québec : Presses de l'Université de Laval.
- Hassenteufel Patrick. 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* 1(157) : 50-58.
- Rocheftort, David A. et Rocheftort. W. Cobb. 1994. "Problem Definition : An Emerging Perspective". Dans David A. Rocheftort et Rocheftort. W. Cobb. *The politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*. Kansas: University Press of Kansas, 1-31.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Haveman, Ha. 1993. "Follow the leader: mimetic isomorphism and entry into new markets". *Administrative Science Quarterly* 38: 593-627.
- Heinich, Nathalie. 2002. *La sociologie de Norbert Elias*. Paris : La Découverte.
- Held, D. 1984. "Power and Legitimacy in Contemporary Britain". Dans G. McLennan, Held, David et Stuart Hall, dirs. *State and Society in Contemporary Britain: A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press, 299-369.
- Hertzog P. 2006. « Les services d'intérêt général dans un espace multinational concurrentiel ». Dans Jean-Philippe Touffut, dir., *L'avancée des biens publics*. Paris : Albin Michel.
- Hertzog, Robert. 2006. « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation ». *Revue française d'administration publique* 1 (117) : 15-30.
- Hewitt de Alcantara, Cynthia. 1998. « Du Bon Usage du Concept de Gouvernance ». *Revue Internationale des Sciences Sociales*. 155(mars) : 109-117.
- Hibou, Béatrice. 1998. « Retrait ou redéploiement de l'État ». *Critique internationale* 1(1) : 151-168.
- Hilgartner, Stephen et Charles L. Bosk. 1988. "The rise and fall of social problems: a public arena model". *American Journal of Sociology* 94(1): 53-78.
- Hofstede, George. 1998. "The poverty of management control philosophy." *Academy of management Review* 3(3): 450-461.
- Hogget, Paul. 1996. « New Modes of Control in the Public Service ». *Public Administration* 74: 9- 32.
- Hondeghem, Annie et Steen, Trui. 2013. "Evolving public service bargains for top officials: some international comparisons". *International review of administrative science* 79(1): 3-8.
- Hood, Christopher et James M. Lodge. 2006. *The Politics of Public Service Bargains. Reward, Competency, loyalty, and Blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration* 69: 3-19.
- Hood, Christopher. 1995. "The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme." *Accounting, organizations and society* 20(2-3): 93-109.
- Hood, Christopher. 2000. "Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains". *International Public Management Journal* 3: 1-22.
- Hood, Christopher. 2000. *The Art of the State*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hood, Christopher. 2002. "Control, bargains, and cheating: The politics of public-service reform." *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(3): 309-332.
- Hood, Christopher. et Scott, Collin. 2000. «Regulating Government in a 'Managerial' Age: Towards a Cross-National Perspective». Centre of Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science. En ligne.

- <http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/DPs/Disspaper1.pdf> (page consultée le 16 juillet 2014).
- Hope, Kempe Ronald. 2001. "The new public management: context and practice in Africa." *International Public Management Journal* 4(2): 119-134.
- Hufty, Marc. 2007. « La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? ». *Fédéralisme Régionalisme* 7(2) : Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?
En ligne. <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=635> (page consultée le 20 juillet 2014).
- Hughes, Owen. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction*. South Melbourne: Macmillan Education.
- Hughes, Owen. 2003. *Public Management and Administration: An Introduction*. (3rd). Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Jackson, Georges T. 1952. « Le perfectionnement de l'organisation dans l'administration publique canadienne ». *La Revue administrative* 27 : 326-328.
- Jacquemot, Pierre. 1984. « Crise et renouveau de la planification du développement ». *Revue Tiers Monde* 25(98) : 245-268.
- James, Olivier and Manning, Nick. 1996. « Public Management reform: a global perspective ». *Politics*, 16(3) pp.143-149.
- Jan, Pascal. 2001. « Le Conseil constitutionnel. » *Pouvoirs* 4: 71-86.
- Jasanoff, Sheila. 2004. *State of Knowledge. The coproduction of Science and Social Order*. London and New York: Routledge.
- Jobert, Bruno. 1995. « La fin de l'État tutélaire ». *Cahiers de recherche sociologique* 24(107-126).
- Jocelyne Abraham et Franck Brillet. 2008. « Lolf : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH ». *Politiques et management public* 26(2). En ligne. <http://pmp.revues.org/1362> (page consultée le 16 décembre 2016).
- Kantorowicz, Ernst. 1989. *Les deux corps du roi : essai sur la théologie politique au moyen-âge*. (Traduit de l'anglais par Jean Philippe Genet et Nicole Genet). Paris: Gallimard.
- Kaufman, Robert. 1997. «The politics of state reform. A review of theoretical approaches». *Estudio/Working Paper* 1997/98. En ligne. <https://searchworks.stanford.edu/view/4091762> (page consultée le 25 juin 2013).
- Kaufman, Robert. 2003. « The comparative Politics of administrative reform: some implications for theory and policy ». Dans Ben Ross Schneider et Blanca Heredia, dirs., *Reinventing Leviathan. The politics of Administrative Reform in developing countries*. Boulder: North-South Center Press, 281-302.
- Kaufmann, Daniel, et Aart Kraay. 2009. *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Kettl, Donald F. 1997. "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management* 16(3): 446–462.
- Kettl, Donald. 2005. *The Global Public Management Revolution* (2nd ed.). Washington: DC, The Brookings Institution.
- Kickert, Walter J. 2007. "Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model". Dans Christopher Pollitt, Sandra van Thiel, et Vincent Homberg, dirs., *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 26–51.

- Kickert, Walter Julius et Van der Meer, Frans-Bauke. 2011. "Small, slow, and gradual reform: what can historical institutionalism teach us?" *International Journal of Public Administration* 34: 475-485.
- Killian, Jerry. 2008. «An international perspective on administrative reform». Dans Jerry, Killian, *Handbook of administrative reform. An international perspective*, dir. New York: CRC Press. P.249-257.
- Kingdon John. 1995 (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Knill, Christoph, et Tim Balint. 2008. "Explaining variation in organizational change: The reform of human resource management in the European Commission and the OECD." *Journal of European Public Policy* 15(5): 669-690.
- Krause, Phillip. 2013. "Of institutions and butterflies: is isomorphism necessarily a bad thing?" *ODI Background Notes* (avril): 1-4.
- Laborier, Pascale, et Trom, Danny. 2003. *Historicités de l'action publique*. Paris : PUF.
- Lacroix, Bernard. 2015. "Genèses et constructions de l'État moderne". Dans Anthony Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Ruitort, dirs., *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La Découverte, 52-75.
- Laffont, Jean-Jacques, et Martimort David. 2009. *The theory of incentives: the principal-agent model*. Princeton: Princeton university press.
- Lai, Kee-hung, Wong, Christina WY et Cheng, TC Edwin. 2006. "Institutional isomorphism and the adoption of information technology for supply chain management." *Computers in Industry* 57(1): 93-98.
- Lambert Alain et Didier Migaud. 2006. « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): levier de la réforme de l'État ». *Revue française d'administration publique* 1(117): 11-14.
- Lascombe Michel et Xavier Vandendriessche. 2006. « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques ». *Revue française d'administration publique* 1(117):131-148.
- Lascoumes, Pierre, et Le Galès, Patrick. 2010. « Instrument ». Dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques*. Vol. 3. Paris : Presses de Sciences Po, 325-335.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. "Introduction: L'action publique saisie par ses instruments ». Dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po, 11-44.
- Lascoumes, Pierre. 2002. « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix ». *Revue française d'administration publique*, 3(103): 369-377.
- Laurence, Lynn E. 2001. «Globalization and Administrative reform: What is happening in theory? ». *Public Management Review* 3(2): 191-208.
- Le Galès, Patrick et Mark Thatcher, dirs. 1999. *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour des « policy networks »*. Paris : l'Harmattan.
- Lecours, André. 2002. "L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité ?." *Politique et sociétés* 21(3): 3-19.
- Lejus, R. 1950. « Personnel et mécanisation des bureaux ». *La Revue administrative* 15(316-319).
- Lemieux, Vincent. 1994. « Les politiques publiques et les alliances d'acteurs ». Dans Vincent Lemieux, Pierre Bergeron, Clermont Bégin et Gérard Bélanger. *Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 107-128.

- Lenain, Patrick. 1993. *Le FMI*. Paris : La Découverte.
- Lenain, Patrick. 1994. « L'impact social des ajustements structurels : le cas des économies en transition ». *Revue d'économie financière* : 371-381.
- Lengyel, Peter. 1960. « Le rôle de l'assistance technique dans le développement économique ». *Revue Tiers Monde* 1(4): 460-490.
- LeTendre, Gerald K., et al. 2001. "Teachers' work: Institutional isomorphism and cultural variation in the US, Germany, and Japan." *Educational Researcher* 30(6): 3-15.
- Levi, Margaret. 1997. "A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis." Irving Mark Lichbach et Alan Zuckenberg. *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 19-41.
- Liebowitz, Stan J., et Margolis, Stephen E. 1995. "Path dependence, lock-in, and history." *Journal of Economy and Organization* 11: 205-226.
- Loughlin, Martin, et Colin, Scott. 1997. "The regulatory state." Dans Patrick, Dunleavy, dir., *Developments in British Politics* 5. Houndmills: Macmillan Education, 205-219.
- Lowi, Theodore J. 1966. "Distribution, regulation, redistribution: The functions of government." Dans Randal P. Ripley, dir., *Public policies and their politics: Techniques of government control*. New York: W. W. Norton, 27-40.
- Lowrey, Wilson. 2005. "Commitment to newspaper-TV partnering: A test of the impact of institutional isomorphism." *Journalism & Mass Communication Quarterly* 82(3): 495-515.
- M.G. 1961. « Le service central organisation et méthodes ». *La Revue administrative* 82 : 439-442.
- Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology." *Theory and society* 29(4): 507-548.
- Majone, G. 1997. « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance ». *Journal of public Policy* 17 (2): 139-167.
- Majone, G. 1999. «The regulatory state and its legitimacy problems». *West European Politics* 22(1): 1-24.
- Maltby, Josephine. 2008. "There is no such thing as audit society: a reading of Power, M. (1994), The audit society". Communication, Conference of Practical Criticism in the Managerial Social Sciences, Leicester University Management School, January 15th-17th, 2008.
- Mann, Michael et Thomas ANGELETTI. 2015. « Les pouvoirs de l'État : entretien avec Michael Mann », *Tracés. Revue de Sciences humaines* 29. En ligne. <http://traces.revues.org/6368>. (page consultée le 12 octobre 2017).
- Manning, Nick, et Willy McCourt. 2013. « La stratégie de gestion du secteur public de la banque mondiale ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79(3) : 415-422.
- March, J.G. 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, James G. et Johan P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, James G., Martin Schulz, et Xueguang Zhou. 2000. *The dynamics of rules: Change in written organizational codes*. Palo Alto: Stanford University Press.
- March, James G. et Olsen, Johan P. 2004. "The logic of appropriateness". *Arena Working Papers* WP 04/09.
- Massey, Andrew, dir. 2013. *Public sector reform*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Maupas, Didier. 2007. « La réforme budgétaire et comptable : gouvernance, transparence, et contrôle à la française ». *La Revue du Trésor* 12 : 1072-1074.
- Maupas, Didier. 2008. « La LOLF en dix questions ». *La Revue du Trésor* 1 : 28-30.

- Mayaux, Pierre-Louis. 2009. « Mythes et légendes de l'État régulateur en Amérique Latine : la diffusion des agences de régulation, entre rupture et fausses promesses ». Working Paper PPUB WP009.
- McCombs Mawell E. et Donald L. Shaw. 1972. « The Agenda-Setting Function of Mass Media ». 36(2): 176-187.
- Meimon, Julien. 2007. « L'invention de l'aide française au Développement Discours, instruments et pratiques d'une dynamique hégémonique ». *Question de recherche*. En ligne. <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/qdr.htm> (page consultée le 09 octobre 2014).
- Merrien, François-Xavier. 1999. « La Nouvelle gestion publique : un concept mythique ». *Lien Social et Politiques* 41 : 95-103.
- Meyer, John W., Ramirez Francisco O., et Soysal, Yasemin Nuhoğlu. 1992. "World expansion of mass education, 1870-1980". *Sociology of education*: 128-149.
- Meyer, John W., Ramirez, Francisco O, Robinson, R et Boli-Bennett, J. 1977. "The world educational revolution, 1950-1970". *Sociology of education*: 242-258.
- Migaud, A. et Lambert, D. 2006. *La mise en œuvre de la LOLF : À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme rapport au Premier Ministre*, octobre.
- Miller, Peter. 2001. « Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter ». *Social Research*, 68(2) : 379-396.
- Moynihan, Daniel. 2006. "Ambiguity in policy lessons: the agencification experience". *Public Administration* 84(4): 1029–1050.
- Muller, Pierre. 1985. « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles ». *Revue française de science politique* 35(2) : 165-189.
- Muller, Pierre. 1995. « Les politiques publiques comme construction un rapport au monde ». Dans Alain Faure, Gilles Pollet, et Philippe Warin, dirs., *La construction du sens dans les politiques publiques*. Paris : Harmattan, 153-179.
- Muller, Pierre. 2000. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique* 2 : 189-208.
- Muller, Pierre. 2009. *Les politiques publiques*. (8^e édition). Paris : PUF.
- Muller, Pierre. 2010. « Référentiel ». Laurie Boussaguet et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po (3e éd.), 555-562.
- Nicholls, Alex. 2010. "The legitimacy of social entrepreneurship: reflexive isomorphism in a pre- paradigmatic field." *Entrepreneurship theory and practice* 34(4): 611-633.
- Niskanen, William A. 1975. "Bureaucrats and politicians." *The Journal of Law and Economics* 18(3): 617-643.
- Nollet, Jeremie. 2009. « Croiser analyse des politiques publiques et sociologie des médias : genèses et usages des concepts de mise à l'agenda et de construction des problèmes ». Congrès AFSP 2009, 07 au 09 septembre. Grenoble
- North Douglass C. 1981. *Structure and change in economic history*. New York: Norton & Cie.
- North Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North Douglass C. 1991. "Institutions". *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112.
- North Douglass C. 1992. "Institutions and Economic Theory". *American Economist* 36(1): 3-6.
- North, Douglass. C. 1989. « A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economies ». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145 (4): 661-668.
- North, Douglass. C. 1990a. *Institutions, Institutional Change and economic performance*. Cambridge (Ma.): Cambridge University Press.

- North, Douglass. C. 1990b. "A Transaction Cost theory of Politics". Political Economy Working Paper 144.
- Oliver, Christine. 1991. "Strategic responses to institutional processes." *Academy of management review* 16(1): 145-179.
- Olivier, James et Van Thiel, Sandra. 2011. « Structural devolution and agencification ». Dans Tom Christensen, et Paul Laegreid. *Ashgate Research companion to new public management*. Aldershot: Ashgate Publishing LTD, 209-222.
- Olsen Johan P. 2016. "An institutional Perspective". Dans Steven Van de Walle et Sandra Groeneveld, dirs., *Theory and Practice of public sector reform*. New York et Londres: Routledge, 9-26.
- Olsen, Johan P. 1991. "Modernization programs in perspective: institutional analysis of organizational change". *Governance: an international journal of policy and administration* 4(2): 125-149.
- Olsen, Johan P., et March, James G. 2004. "The logic of appropriateness". ARENA Working Papers 9.
- Olsen, Johan P., et March, James G. 2011. *The logic of appropriateness*. Oxford: Oxford Book Publishing.
- Osborne, David. et Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government: how the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector?*. New York : Plume.
- Padgen, Anthony. 1998. "La Genèse de la "Gouvernance" et l'Ordre Mondial "Cosmopolitique" selon les Lumières ». *Revue internationale des sciences sociales* 155: 9-17.
- Painter, Martin et Peters, Guy B. 2010. « Administrative Traditions in Comparative perspective : families, groups, and hybrids ». Dans Martin Painter et Guy B., Peters, dirs., *Tradition and Public Administration*. New York : Palgrave Macmillan, 19-30.
- Paour, Raphaël. 2013. « Les contraintes juridiques de la hiérarchie des normes ». *Revus* 21 : 201–218.
- Paye, Olivier. 2005. « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique ». *Etudes internationales* 36(1) :13-40.
- Paye, Olivier. 2005. « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique ». *Etudes internationales* 36(1) :13-40.
- Payre, Renaud. 2016. « Une République mondiale de l'administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue internationale de politique comparée* 1(23) : 35-56.
- Peltzman, S. 1989. «The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation.». *Brookings papers on economic activity. Microeconomics*: 1-59.
- Percier, Alexandre et Magloire R. 1971. « Structures ou méthodes ». *La Revue administrative* 140: 215-223.
- Perrow, C. 1977. «The bureaucratic paradox: The efficient organization centralizes in order to decentralize.». *Organizational Dynamics* 5(4): 3–14.
- Pesqueux, Yvon. « *Institution et organisation* ». 2006. En ligne. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00558258/en/> (page consultée le 16 juillet 2013).
- Pesqueux, Yvon. 2006. « Le Nouveau Management Public ». En ligne. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878/document> (page consultée le 27 mars 2012).
- Peters, B. Guy, and Jon Pierre. 2001. "Civil servants and politicians: The changing balance." Dans Jon Pierre et Guy B. Peters, dirs., *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Abingdon-on-Thames: Routledge, 1-10.

- Peters, Guy B. et Donald J. Savoie, dirs. 2001. *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*. Québec : Presses Université Laval.
- Peters, Guy B., et Donald J. Savoie, dirs. 1995. *Les nouveaux défis de la gouvernance*. Québec : Les Presses de l'Université de Laval.
- Pierson, Paul. 1993. « When effect becomes cause: policy feedback and political change ». *World policy* 45(4): 595-628.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing returns, path dependence and the study of politics". *American Review of Political science* 94(2): 251-268.
- Piron, Florence. 2003. « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public ». *Anthropologie et sociétés* 27(3): 47-71.
- Polidano, Charles. 2001. "Why civil service reforms fail." *Public management review* 3(3): 345-361.
- Polidano, Charles. 2013. « Vers une amélioration des résultats de la Banque Mondiale ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79 (3) : 447 – 453.
- Pollitt, Charles. 2013. « Retour à l'OCDE... un commentaire indirect sur le document de la Banque mondiale « Better results from public institutions » ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79(3) : 431-438.
- Pollitt, Christophe. 2001. « Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform ». *Public Management Review* 3(4) : 471-492.
- Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform*. (3rd edn). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher. 1990. "Performance Indicators: Root and Branch". Dans Martin. Cave et Maurice, Kogan, dirs., *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*. London: Jessica Kingsley, 167–78.
- Pollitt, Christopher. 1990. "Performance Indicators: Root and Branch". Dans Martin. Cave et Maurice, Kogan, dirs., *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*. London: Jessica Kingsley, 167–78.
- Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher. 2000. "Institutional Amnesia: A Paradox of the Information Age?". *Prometheus* 18(1): 5-16.
- Pollitt, Christopher. 2001. "Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform." *Public management review* 3(4): 471-492.
- Porteous, Tom. 2003. « L'évolution des conflits en Afrique subsaharienne ». *Politique étrangère* : 307-320.
- Power, Michael. 1994a. "The Audit Society". Dans Anthony Hopwood et Peter Miller, dirs., *Accounting as Social and Institutional Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 299-316.
- Power, Michael. 1994b. *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Power, Michael. 1997. *The Audit Society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael. 2000a. "The audit society—Second thoughts." *International Journal of Auditing* 4(1): 111-119.

- Power, Michael. 2000b. "Exploring the Audit Society". *International Journal of Auditing* 4(1): 1.
- Power, Michael. 2000c. *The Audit Implosion: Regulating Risk from the Inside*. ICAEW.
- Power, Michael. 2008. "In defence of the Audit Society: a reply to Maltby". *Ephemera* 8(4) : 399-402.
- Pritchett, L. 2013. « La Banque mondiale et la gestion du secteur public : Et après ? ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79(3) :439-446.
- Putnam, Hilary. 1996. *Philosophie de la logique*. Combas : Éditions de l'éclat.
- Quah, Jon. ST. 1992. « Administrative Reform and National Development in Commonwealth Secretariat ». Communication, *The Changing Role of Government: Administrative Structures and Reforms. Proceedings of a Commonwealth Roundtable in Sydney, Australia*.
- Quermonne, Jean Louis. 1991. *L'appareil administratif de l'État*. Paris : Seuil.
- Radaeli, Claudio. 2002. « Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy ». *Governance* 3(2): 25-43.
- Reinhard, Wolfgang. 1996. « Élités du pouvoir, serviteurs de l'État, classes dirigeantes et croissance du pouvoir d'État ». Dans Wolfgang, Reinhard, dir. *Les élites du pouvoir et la construction de l'État en Europe*. Paris: PUF, 1-24.
- Rendall, Rebeccah. 2013. "Assessing the Senate: Political Opinion Among Cameroonian Youth". *Independent Study Project (ISP) Collection. Paper 1728*. En ligne. http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1728 (page consultée le 18 février 2017).
- Revel, Jacques. 2000. « Pratiques du contemporain et régime d'historicité ». *Le genre humain* 35 : 13-20.
- Richard W. Scott. 1991. « Unpacking Institutional Arguments ». Dans Walter W. Powell et Paul J. DiMaggio, dirs., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 164-182.
- Riggs, Fred W. 1970. *Administrative reform and political responsiveness: a theory of dynamic balancing*. Beverly Hills: Sage.
- Robert, Cécile. 2008. « Expertise et action publique ». Dans Olivier, Borraz et Virginie Guiraudin. *Politiques publiques I*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 309-335.
- Robinson, Marc. 2000. "Contract Budgeting". *Public Administration* 78(1): 75-90. Diamond, Larry, et Marc F. Plattner, dirs. 1999. *Democratization in Africa*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Robinson, Marc. 2007. *Performance Budgeting Models and Mechanisms*. London: Palgrave Macmillan.
- Rockman, Bert, A. 1998. « L'État : un rôle en évolution ». Dans Guy B., Peters et Donald Savoie, dirs., *Reformer le secteur public: où en sommes-nous?* Québec : Presses de l'Université de Laval, 15-32.
- Rothstein, Bo. 2007. « Anti-corruption: a Big Bang Theory ». *QoG Working Paper Series* no. 3.
- Rouban, Luc. 2003. « Réformer ou recomposer l'État. Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée ». *Revue française d'administration publique* 1(105-106) : 153-166.
- Rouban, Luc. 2004. « Les paradoxes de l'État postmoderne ». *Cités* 2(18) : 11-22.
- Rouban, Luc. 2009. *La fonction publique*. Paris : La Découverte.
- Roussillon, Henry, et Pierre, Esplugas. 2015. *Le conseil constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Sabatier, Paul et Edellä Sclager. 2000. « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines ». *Revue française de science politique* 50(2) : 209-234.

- Sabatier, Paul et H. Jenken-Smith. 1999. « The Advocacy Coalition Framework: An assessment ». Dans Paul Sabatier, dir., *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 117-166.
- Saint-Martin, Denis. 2012. « From governing society to governing itself: The French administrative state and the quest for managerial recentralization. Review of Philippe Bezes, Réinventer l'État: Les réformes de l'administration française (1962–2008). Paris: Presses Universitaires de France, 2009 ». *French Politics* 8(3) : 342-354.
- Salvador Juan. 2006. « Le combat de l'Organisation et de l'Institution ». *Sociologies*. En ligne. <http://sociologies.revues.org/582> page consultée le 23 janvier 2017.
- Satet, Robert. 1949. « Organisation Scientifique du Travail et administrations publiques ». *La Revue administrative* 8(188-194).
- Saunier, Pierre-Yves. 2004. « Circulations, connexions et espaces transnationaux ». *Genèses* 4(57) : 110-126.
- Saunier, Pierre-Yves. 2008. « Trajectoires, projets et ingénierie de la convergence et de la différence : les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 ». *Genèses* 71 : 4-25.
- Savoie, Donald J. 1994. « Les réformes de la fonction publique : l'empreinte de la nouvelle droite ». *Politiques et management publique*, 12(3) : 65-89.
- Savoye, Antoine. 2003. « Analyse institutionnelle et recherches socio-historiques : quelle compatibilité ? ». *L'Homme et la société* 1(147) : 133-150.
- Schick, Allen. 2004. « 25 years of budget reform ». *OECD Journal on Budgeting* 4(1): 81-102.
- Schickler, Eric. 1999. « Disjointed Pluralism and Congressional Development: an Overview ». Paper read at the 95th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Atlanta, 2-5 september.
- Schickler, Eric. 2001. *Disjointed Pluralism and the Development of the U.S Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- SCOM. 1971. *Simplification du travail administratif. L'étude de processus*. Paris : Ministère de l'Économie et des Finances.
- SCOM. 1973. *Analyse quantitative et mesure du travail administratif* (3^e édition). Paris : Ministère de l'Économie et des Finances.
- Selznick, Philip. 2011. *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New Orleans: Quid Pro Books.
- Selznick, Philip. 2014. *The organizational weapon: A study of Bolshevik strategy and tactics*. Vol. 18. New Orleans: Quid Pro Books.
- Selznick, Phillips. 1985. « Focusing Organizational Research on Regulation ». Dans Roger Noll, dir., *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, 363-368.
- Sewell, William H. 1996. « Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology ». Dans Terrance J. McDonald, dir., *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 245-280.
- Shafritz, Jay M., et Albert C. Hyde. 2016. *Classics of public administration*. 8e Edition. Boston: Cengage Learning.
- Silberman, Bernard S. 1976. « Bureaucratization of the Meiji State: the problem of succession in the Meiji Restoration, 1868-1900 ». *The Journal of Asian Studies* 35(3): 421-430.
- Silberman, Bernard S. 1978. « Bureaucratic development and bureaucratization: the case of Japan ». *Social Science History* 2(4): 385-398.

- Silberman, Bernard S. 1993. *Cages of reason: the rise of the national state in France, Japan, The United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simonetti, Roberto, Daniele Archibugi, et Rinaldo Evangelista. 1995. "Product and process innovations: how are they defined? How are they quantified?." *Scientometrics* 32(1): 77-89.
- Simpson, S. R. 1951. « Les problèmes d'organisation et méthodes dans l'administration britannique ». *La Revue administrative* 24 : 666-671.
- Skinner, Quentin. 2001. *Les fondements de la pensée politique moderne*. Paris: Albin Michel.
- Sklar, Richard. L. 1988. «Beyond Socialism and Capitalism Africa». *The Journal of African Modern Studies* 26(1): 1-21.
- Slater, Dan. 2008. "Can leviathan be democratic? Competitive elections, robust mass politics, and state infrastructural power." *Studies in Comparative International Development* 43(3-4): 252-272.
- Soifer, Hillel. 2008. "State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement." *Studies in Comparative International Development* 43(3-4): 231-251.
- Sorensen, Eva. et Jacob Torfing. 2011. « Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector », *Administration and Society* 43(8): 842-868.
- Sowels, Nicholas. 2005. *Les conservateurs et la réforme de l'État et des services publics en Grande-Bretagne : 1979-1997*. Paris: l'Harmattan.
- Spann, R. N. 1981. "Fashions and fantasies in public administration." *Australian Journal of Public Administration* 40(1): 12-25.
- Stoker, G. 2006. « Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? ». *American Review of Public Administration* 36(1): 41-57.
- Stone, Diane. 2001. « Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas ». *Working Paper* 69. Coventry: University of Warwick. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. Working papers (University of Warwick. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation).
- Strang, David, et Chang Patricia Chang. 1993. "The International Labor Organization and the welfare state: institutional effects on national welfare spending, 1960-80." *International Organization* 47(2): 235-262.
- Strang, David, et Michael W. Macy. 2001. "In Search of Excellence: Fads, Success Stories, and Adaptive Emulation 1." *American journal of sociology* 107(1): 147-182.
- Suleiman, Ezras. 2005. *Le démantèlement de l'État démocratique*. Paris : Le Seuil.
- Supiot, Alain. 2015. *La gouvernance par les nombres*. Paris: Fayard.
- Surel, Yves. 2000. "The role of cognitive and normative frames in policy-making." *Journal of European public policy* 7(4): 495-512.
- Szeftel, Morris. 2000. "Clientelism, corruption and Catastrophe". *Review of African Political Economy* 22(85): 427-441.
- Talbot, Colin. 2004. 'The Agency Idea: Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue'. Dans Christopher, Pollitt, et Colin, Talbot, dirs., *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London/New York: Routledge, 3-21.
- Tarp, Finn. 1993. *Stabilization and structural adjustment*. London-New York: Routledge.
- Taylor, Frédérick W. 1911. *Principes d'organisation scientifique des usines*. Paris: Dunod.
- Taylor, J. A. et William, H. 1991. «Public Administration and the Information polity». *Public Administration* 69: 171-190.

- Taylor, James R. et Elizabeth Van Every. 1993. *The vulnerable fortress: Bureaucratic organization and management in an information age*. Toronto : University of Toronto Press.
- Terra Nova. 2013. *L'action publique et sa modernisation: la réforme de l'État, mère de toutes les réformes*. Paris : Terra Nova.
- Thelen, Kathleen. 2003. « Comment les institutions évoluent ? Perspectives de l'analyse comparative ». *L'Année de la régulation* 7 : 13-44.
- Théron. 1950. « Quelques expériences étrangères en matière d'organisation scientifique du travail dans les Administrations publiques ». *La Revue administrative* 15 : 305-311.
- Thoenig, Jean-Claude. 2000. « L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme ». Yves Emery, dir., *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*. (Actes de colloque, 11-12-1999, Lausanne), 163-174.
- Thoenig, Jean-Claude. 2003. "Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness". Dans Guy B. Peters et Pierre Jon, dirs., *Handbook of public administration*. New York: SAGE, 127-37.
- Thomas, Louis-Vincent. 1967. « Essai sur le rôle de l'idéologie dans les problèmes du développement. (De l'exemple chinois aux incertitudes africaines) ». *Présence Africaine* 3(63) : 32-67.
- Thornhill, C. 1994. *Public Service Reform: Probability or Improbability* (No. 297). Pretoria : Universiteit van Pretoria.
- Tilly, Charles et Tarrow, Sidney. 2008. *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution*. Paris : Les Presses de SciencesPo.
- Trépos, Jean-Yves. 1996. *Sociologie de l'expertise*. Paris : PUF.
- Trondal, Jarle. 2014. « Agencification ». *Public administration review* 74(4): 545-549.
- Truffet, Michel et Bernard Valentini, dirs. 2009. *Mémoires d'un maquis. Fort-de-France, Basses Alpes*. Le Manuscrit (édition en ligne).
- Tullock, Gordon. 1978. *Le marché politique: analyse économique des processus politiques*. Paris: Economica.
- Turco, Catherine J. 2016. *The conversational firm. Rethinking bureaucracy in the Age of social media*. Columbia University Press: New York.
- Tuttle, Brad, et Dillard, Jesse. 2007. "Beyond competition: Institutional isomorphism in US accounting research." *Accounting Horizons* 21(4): 387-409.
- Valette, Alain. 1994. « L'évaluation des programmes d'ajustement structurel (PAS): quelques repères sur les outils et méthodes ». Dans Georges Courade, dir., *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*. Paris : Khartala, 137-147.
- Vallemmont, Serge. 1999. *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation*. Paris: La Documentation française.
- Van de Walle, Steven et Groeneveld, Sandra. 2016. *Theory and Practice of public sector reform*. New York et Londres: Routledge.
- Verhoest, Koen, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, et Per Lægreid. dirs. 2012. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Voß, Jan-Peter. 2007. « Innovation processes in governance: the development of «emissions trading» as a new policy instrument». *Science and Public Policy* 34(5): 329-343.
- Walker, Jack L. 1969. "The diffusion of innovation among the American states". *American Political Science Review* 63(3): 880-899.

- Walker, Richard M. 2008. « An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 591-615.
- Waterman, Richard W. et Meier, Kenneth J. 1998. "Principal-Agent Models: An Expansion?". *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 173-202.
- Waterson, Albert. 1965. *Development Planning: Lessons of Experiences*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Weber, Max. 2014. *De la domination*. Paris : la Découverte.
- Welch, Éric et Wong Wilson. 1998. « Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations ». *Public Administration Review* 58(1): 40-49.
- West, William F. 2011. *Program budgeting and the performance movement. The elusive quest for efficiency in government*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*. Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press.
- Williamson, Olivier. E. 1981. « The economics of organization: The Transaction cost approach ». *American Journal of Sociology* 87(3): 548-577.
- Wittek, Rafael, Tom A. B. Snidjers, et Victor Nee, dirs. 2013. *The Handbook of rational choice social research*. Stanford: Stanford Press.
- Wittorski, Richard. 2008. « La professionnalisation : note de synthèse ». *Savoirs* 17: 11-39.
- Wollmann, H. 2001. "Germany's Trajectory of Public Sector Modernization: Continuities and Discontinuities". *Policy and Politics* 29(2): 151-69.
- Wolman Harold, PAGE Ed. 2002. « Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach ». *Governance* 15(4): 477-501.
- Wolman Harold. 1992. « Understanding Cross-National Policy Transfer: The Case of Britain and the US ». *Governance* 5(1): 27-45.
- Woodrow, Wilson. 1887. "The Study of Administration". *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.
- World Bank. 1995. « Rethinking Civil service reform ». *Prem Notes* 31: 1-4.
- Yves Dezalay, et Bryant G. Garth. 2002. « Legitimizing the New Legal Orthodoxy ». Dans Yves Dezalay et Bryant G. Garth, dirs. *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 306-334.
- Zacher, Mark W. 1992. "The decaying pillars of the Westphalian temple: Implications for international order and governance." Dans Rosenau, James N. et Ernest-Otto Czempiel, dirs. *Governance without government. Order and change in world politics*. Washington: George Washington University, p. 58-101.
- Zeckhauser, Richard J., et Pratt, John W. dirs., 1985. *Principals and agents: The structure of business*. Boston: Harvard Business School Press.

Travaux sur l'Afrique

- Adamolekun, Ladipo. 2005. «Re-orienting Public management in Africa: selected issues and some country experiences». *Africa Development Bank Economic Research Working Paper* 81. (November)
- Adu, Albert L. 1968. *The civil service in new African states*. New York-Washington: Frederick A. Praeger Publishers.
- Afigbo, Adiele Eberechukwu, et Robin H. Palmer. 1986. *The Making of Modern Africa: The nineteenth century*. Vol. 1. London : Longman Pub Group.
- Afigbo, Adiele, Eberechukwu. 1987. « Les répercussions sociales de la domination coloniale : les nouvelles structures sociales ». Dans Albert A. Adu, dir., *Histoire générale de l'Afrique. Tome VII. L'Afrique sous domination coloniale : 1880-1935*. Paris : UNESCO, 527-548.
- Africa". Sussex: *IDS Bulletin* 38(1): 18-32.
- African Studies* 37(1): 1-23.
- Alibert, Jacques. 1997. « Les conséquences de la dévaluation du franc CFA ». *Revue juridique et politique: indépendance et coopération* 51(3): 251-266.
- Allain, Jean-Claude. 1976. *Agadir 1911 : une crise impérialiste en Europe pour la conquête du Maroc*. Paris: Université de Paris I-Panthéon Sorbonne.
- Alou, Tidjani. 2010. « La décentralisation en Afrique: un état des lieux de la recherche en sciences sociales ». Dans Gazibo Mamoudou et Thiriot Céline, dirs. *Le politique en Afrique. Etat des lieux et pistes des débats*. Paris : Karthala, p. 185-207.
- Alternatives Sud. 1994. « La fonction des Programmes d'ajustement structurel ». *Alternatives Sud* 1: 1-9. En ligne. <http://www.cetri.be/IMG/pdf/1994-2edito.pdf> (page consultée le 08 août 2014).
- Anazodo, Rosemary O., Joseph C. Okoye, et Emma E. O. Chukwuemeka. 2012. "Civil service reforms in nigeria: The journey so far in service delivery". *Journal of Political Studies* 19(2): 1-19.
- and DANIDA.
- and Development* 15: 365-90.
- and Management Division, Africa Technical Department, *Division Study Paper*, 2.
- Andrews, Matthew. 2009. "Isomorphism and the limits to African public financial management reform". (Working Paper Series RWP09-012). HKS Faculty Research, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Andrews, Matthew. 2012. «The logical limits of best practice administrative solutions in developing countries». *Public Administration and Development*, 32(2): 137-153.
- Antwi, K. B., Analoui, F., et Agyekum Nana, D. 2008. « Public sector reform in sub-saharan Africa: what can be learnt from the civil service performance improvement in Ghana? ». *Public Administration and Development* 28: 253–264.
- Appiah, Francis. 1999. *In the Throes of a Turbulent Environment: The Ghanaian Civil Service in a Changing State*. Legon, School of Administration, University of Ghana: Afram Publications,
- Appiah, Francis. 2005. «The politics of professionalization, Africanization and reorganization of the post-colonial civil service». Dans Francis, Appiah, Donald P, Chimankire, Gran, Thorvald, *Professionalism and good governance in Africa*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 87-120.
- Aruna, Peter Fuseini. 2003. «Reforming Ghana's Public Service: Issues and Experiences in Comparative Perspective». *Public Administration Review* 63(3): 343-354.
- Aruna, Peter Fuseini. 2003. «Reforming Ghana's Public Service: Issues and Experiences in Comparative Perspective». *Public Administration Review* 63(3): 343-354.

- Augé, Axel. 2005. *Le recrutement des élites politiques en Afrique. Une sociologie du pouvoir au Gabon*. Paris : l'Harmattan.
- Augé, Axel. 2007. « Les solidarités des élites politiques au Gabon : entre logique ethno-communautaire et réseaux sociaux ». *Cahiers internationaux de sociologie* 2(123) : 245-268.
- Aye, Joseph R.A. 2008. *Reforming the African Public sector. Retrospects and prospects*. Dakar: CODESRIA.
- Ayee, J.R.A. 1994. "Civil Service Reform in Ghana: An Analysis of the 1993 Civil Service Reform in Ghana". *African Journal of Political Science* 6(1): 1-41.
- Ayee, J.R.A. 2001. "Civil Service Reform in Ghana: A Case Study of Contemporary Reform Problems in Africa". *African Journal of Political Science* 6(1): 1-41.
- Ayee, Joseph R. A. 2001. « Civil Service Reform in Ghana: A Case Study of Contemporary Reform Problems in Africa ». *African Journal of Political Science / Revue Africaine de Science Politique* 6(1): 1-41.
- Ayee, Joseph R. A. 2001. « Civil Service Reform in Ghana: A Case Study of Contemporary Reform Problems in Africa ». *African Journal of Political Science* 6(1): 1-41.
- Ayee, Joseph R. A. 2005. « Public sector management in Africa ». *Africa Development Bank Economic Research Working Paper* 82.
- Ayi Kwei Armah. 1967. « African Socialism: Utopian or Scientific? ». *Présence Africaine* 4(64): 6-30.
- Baccouche, Neji. 1985. "La réforme administrative en Tunisie. Histoire, structures, et orientations actuelles". *Revue Internationale des sciences administratives* 2: 98-108.
- Badouin, Robert. 1965. « La planification économique en Afrique noire francophone ». *Revue Tiers Monde* 6(24): 1086-1092.
- Baird, Matthew. 2003. "The Global Influence of New Public Management: Case Studies from Africa." *Concept* 27. En ligne. <https://concept.journals.villanova.edu/article/view/148/119> (page consultée le 18 mai 2009).
- Balogun, J. et Mutahaba, G. dir. 1989. *Economic Restructuring and African Public Administration: Issues, Actions and Future Choices*. West Hartford: Kumarin.
- Balogun, Jide. 2001. "Performance improvement and customer satisfaction as a focus of public service reform: trends and challenges in Africa". *Public Administration Quarterly* 25(3): 356-383.
- Bates, Robert H. 1983. "Modernization, ethnic competition, and the rationality of politics in contemporary Africa". Dans Donald, Rothchild et Victor A. Olorunsola, dirs., *State versus ethnic claims: African policy dilemmas*. Boulder: Westview Press, 152-171.
- Batley, Richard. 1994. "The consolidation of adjustment: implications for public administration." *Public Administration and Development* 14(5): 489-505.
- Batley, Richard. 1999. « The new Public Management in developing countries: implications for policy and organizational reform ». *Journal of International Development* 11(5): 761-765.
- Bayart, Jean-François. 1991. « La problématique de la démocratie en Afrique noire : La Baule, et puis après ? ». *Politique africaine* 43 : 5-20.
- Bayart, Jean-François. 1999. « L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion ». *Critique internationale* 5(1): 97-120.
- Becker, Charles, Mbaye, Saliou, Thioub, Ibrahima. 1997. *AOF: réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*. Dakar : Maison des Archives du Sénégal.
- Bergamaschi Isaline, Diabaté Alassane, Paul Elisabeth. 2007. « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali ». *Afrique contemporaine* 3(223-224) : 219-249.

- Bierschenk, Thomas et Jean-Pierre Olivier de Sardan, dirs. 2014. *States at work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden : Brill.
- Bilangna, Samson. 2009. « La réforme des douanes camerounaises: entre les contraintes locales et internationales ». *Afrique contemporaine* 2: 101-113.
- Blundo, Giorgio. 1998. « Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise: participation factionnelle et ubiquité réticulaire ». *Bulletin de l'APAD* 15. En ligne. <http://apad.revues.org/555> (page consultée le 15 octobre 2016).
- Bratton, Michael, et Nicolas Van de Walle. 1994. "Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa". *World politics* 46(4): 453-489.
- Breton, Jacques. 1990. *Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone*. Paris : EDICEF.
- Brockway, Fenner. 1963. *African socialism*. Chester Springs, Pa: Dufour Editions.
- Brook, Richard. 1990. « Taming the African Leviathan ». *World Policy Journal* 7(4): 673-701.
- Brown, K. Kiragu, K. et Villadsen, S. 1995. "Uganda Civil Service Reform Case
- Bugnicourt, Jacques. 1973. « Le mimétisme administratif en Afrique: obstacle majeur au développement ». *Revue française de science politique* 23(6): 1239-1267.
- Burke, Fred G. 1969. "Public administration in Africa: the legacy of inherited colonial institutions." *Journal of Comparative Administration* 1(3): 345-378.
- CAFRAD. 2010. « L'administration basée sur la performance et les résultats en Afrique : tentative d'évaluation ». En ligne. <http://afrik4r-fr.org/profiles/blogs/ladministration-axee-sur-la> (page consultée le 02 janvier 2017).
- Caiden, Gerald et Bjur Wesley P. 1978. « On reforming institutional bureaucracies in Africa». *International review of administrative science* 44: 359-365.
- Campbell, Bonnie K. et John Loxley. 1990. *Structural Adjustment in Africa*. New York: St Martin Press.
- Campbell, Bonnie. 1997. « Reconceptualisation de l'État au Sud. Participation démocratique ou managérialisme populiste ». Dans François Crépeau, dir., *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*. Bruxelles : Bruylant, 163-231.
- Campbell, Bonnie. 2000. *Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale*. Actes de la journée d'études de l'équipe CEDIM/FCAR Mondialisation, Gouvernance et État de droit du 10 mars 2000.
- Campbell, Bonnie. 2005. « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et stratégies de réduction de la pauvreté : sur quel agenda de développement ? ». Communication, Colloque : *Gouvernance pour le développement au 21^e siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine. Enjeux et défis de l'appropriation locale de la gouvernance*, 2 au 3 décembre, Université de Montréal.
- Campbell, Bonnie. 2008. «Reforms process in Africa: issues and trends». 2nd International Study Group (ISG) Meeting United Nations Economic Commission for Africa, 19 au 21 mai, Addis Abeba. En ligne. http://www.ccic.ca/files/en/what_we_do/002_trade_2009-04_reform_processes_in_africa_bonnie_campbell.pdf (page consultée le 22 juillet 2013).
- Cantens, Thomas. 2007. « La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques ». *Afrique contemporaine* 3: 289-307.
- Chapel, Yves. 1966. « Le sous-développement administratif ». *International Review of Administrative Sciences* 32(3): 211-218.

- Charles Polidano et David Hulme. 1999. « Public Management Reform in Developing Countries ». *Public Management: An International Journal of Research and Theory* 1(1): 121-132.
- Charles, Bernard. 1965. « Le socialisme africain: mythes et réalités. » *Revue française de science politique* 15(5): 856-884.
- Chauveau, Jean-pierre, Marc Le Pape et Jean-pierre Olivier de Sardan. 2001. « La pluralité des normes en Afrique et leur dynamique ». Dans Gérard Winter, dir., *Inégalités et Politiques publiques en Afrique. Pluralisme des normes et jeux d'acteurs*. Paris : Karthala, 145-162.
- Chemla-Lafay Annie. 2008. « Professionnaliser la GRH dans la fonction publique de l'État en France, une incantation sans effets réels ». *Politique et management public* 26(2): 111-136.
- Chem-Langhee, Bongfen. 1983. "The Origin of the Southern Cameroons House of Chiefs." *The International Journal of African Historical Studies* 16(4): 653-673.
- Chéneau-Loquay, Annie. 2001. « Les relations entre l'État, le droit et les réseaux techniques sont-elles obligatoires dans le processus de modernisation ? Réflexion à partir du cas africain ». *Terminal* 84. En ligne. <http://www.africanti.sciencespobordeaux.fr/resultats/documents/ACLTerminal1.PDF> (page consultée le 08 décembre 2013).
- Chéneau-Loquay, Annie. 1998. "Do socio-territorial configurations in Africa favour the insertion of new information and communication technologies?." *Netcom* 12(1 2 3): 83-115.
- Chéneau-Loquay, Annie. 2004. « Comment les NTIC sont-elles compatibles avec l'économie informelle en Afrique ». *Annuaire Français de Relations Internationales* 5: 345-375.
- Chibber, Vivek. 2002. "Bureaucracy rationality and the developmental state". *American Journal of Sociology* 107(4): 951-89.
- Chole, Eshetu et Ibrahim Jibrin. 1995. *Processus de démocratisation en Afrique*. Dakar: Codesria.
- Cohen, J.M. 1993. "Importance of Public Service Reform: The Case of Kenya". *Journal of Commission Economique pour l'Afrique*. 2000. *Réforme des Etats et état des réformes dans les pays francophones de l'Afrique au Sud du Sahara : les administrations publiques africaines à l'orée du 21^e siècle*. New York : Nations Unies.
- Conac, Gérard. 1979. *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*. Vol. 1. Paris : Economica.
- Conyers, D. 2007. "Decentralization and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan
- Coquery-Vidrovitch, Catherine. 1972. *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires 1898-1930*. Thèse de doctorat. EHESS, Paris.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine. 1976. « L'impérialisme français en Afrique noire: Idéologie impériale et politique d'équipement, 1924-1975. » *Relations internationales* 7 : 261-282.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine. 1983. « A propos des racines historiques du pouvoir: Chefferie et Tribalisme in Les pouvoirs africains ». *Pouvoirs. Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques Paris* 25: 51-62.
- Cornevin, Robert. 1961. « Sous-développement et sous-administration : interférences et accélération ». *Revue française de science politique* 11(3): 684-690.
- Cornia, G. A., et van der Hoeven R., Mkandawire T. 1993. *Africa's recovery in the 1990's: from stagnation and adjustment to human development*. Paris: UNICEF.
- Cornia, Giovanni Andrea, Jolly Richard, Stewart Frances, et al. 1987. *L'ajustement à visage humain. v. 1: Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*. New York : UNICEF.

- Courtin, Christophe. 2011. « Les programmes de l'Union européenne vers les sociétés civiles africaines. Idéologie de la transparence et hyperprocéduralité ». *Revue Tiers Monde* 1(205) : 117-134.
- Crook, Richard C. 2010. "Rethinking civil service reform in Africa: 'islands of effectiveness' and organisational commitment". *Commonwealth and Comparative Politics* 48:4: 479-504.
- Darbon, Dominique. 1993. « A qui profite le mime? » Dans Yves Meny, dir., *Les politiques du mimétisme institutionnel, la greffe ou le rejet ?*. Paris : l'Harmattan, 113-133.
- Darbon, Dominique. 1999. *Editorial de la Lettre du CEAN*, du 24 juillet 1999.
- Darbon, Dominique. 2002. « La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du phénomène bureaucratique ». *Cadernos d'estudos africanos* 3 : 65-92.
- Darbon, Dominique. 2003. « Réformer ou reformer les administrations projetées des francophones au sud du Sahara ». *Revue française d'administration publique* 105-106 : 135-152.
- Darbon, Dominique. 2009. « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques : les nouveaux villages Potemkine de la modernité? ». Dans Dominique Darbon, dir., *La politique des modèles en Afrique : simulation, dépolitisation, appropriation*. Paris : Khartala, 245-278.
- Darbon, Dominique. 2009. *La politique des modèles en Afrique : simulation, dépolitisation et appropriation*. Paris : Khartala.
- Darbon, Dominique. 2015. « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains ». *Quaderni* 87. En ligne. <http://quaderni.revues.org/890> (page consultée le 27 octobre 2015).
- Dareste, Pierre. 1931. *Traité de droit colonial*, vol.2. Paris : Recueil de jurisprudence, de doctrine et de jurisprudence coloniale.
- De Briey, Pierre. 1962. « Les structures administratives des nouveaux États ». *Civilisations* 4 : 432-443.
- De Herdt, Tom, et Jean-Pierre Olivier de Sardan, dirs. 2015. *Real governance and practical norms in Sub-Saharan Africa: the game of the rules*. Vol. 7. London : Routledge.
- De Merode, L. 1991. *Civil Service Pay and Employment Reform in Africa: Selected*
- De Merode, Louis. 1991. « Civil service pay and employment reform in Africa: selected implementation experiences ». Division study Paper no. 2, World Bank Africa Technical Department.
- Debeauvais, Michel. 1962. « L'assistance technique française en matière administrative ». Dans Michel, Debeauvais, Jean-Claude, Sournia, Emile, Valin, dirs. *L'assistance technique*. Paris : PUF, 5-46.
- Defferre, Gaston. 1980. « La' loi-cadre ». *Revue juridique et politique: indépendance et coopération* 34(4): 767-770.
- Delavignette, Robert. 1946. *Service africain*. Paris: Gallimard.
- Deng, Lual A., Markus Kostner, Crawford Young, dirs. 1991. *Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990'*. Madison: University of Wisconsin, African Studies Program.
- Dia, Mamadou. 1994. *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*. Washington: Banque Mondiale.
- Dia, Mamadou. 1996, *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*, Washington DC: The World Bank.
- Diallo, Lamine Mamadou. 2001. « Nouvelle conception de la fonction publique : nouveaux objectifs, nouvelles missions, nouveaux champs d'intervention, nouvelles obligations, nouvelles responsabilités ». (Actes du séminaire sur la restructuration et la modernisation de la fonction publique, du 28 mai au 1^{er} juin 2001), Cotonou (Bénin).

- Dick, Durevall. 2001. "Reform of the Malawian public sector: Incentives, governance and accountability ». *Working Paper WIDER Discussion Papers // World Institute for Development Economics (UNU-WIDER)* No. 109.
- Dimier, Véronique. 2005. « Politiques indigènes en France et en Grande-Bretagne dans les années 1930 : aux origines coloniales des politiques de développement ». *Politiques et sociétés* 24(1) : 73-99.
- Diouf, Mamadou. 2002. « Les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons. Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique ». *Bulletin de l'APAD* 23-24. En ligne. <http://apad.revues.org/136>. (page consultée le 05 mai 2014).
- Domfeh Ameya, Kwame. 2004. «Managing the environment in a decade of administrative reforms in Ghana». *The International Journal of Public Sector Management* 17(7): 606-620.
- Durufilé, Gilles. 1998. *L'ajustement structurel en Afrique: Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*. Paris: KARTHALA.
- Dzimbiri, Lewis B. 2006. « The Hybrid Administrative System and Public Sector Reforms in Africa: Failure of a 'Transformational Culture?' ». En ligne. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.527.8157&rep=rep1&type=pdf> (page consultée le 08 mars 2014).
- Eastern Africa*. West Hartford: Kumarin.
- Edigheji, Omano. 2008. « Public sector reform and the quest for developmentalism in Africa ». *Africa Development* 33(4) : 1-13.
- Ekeh, Peter P. 1975. "Colonialism and the two publics in Africa: A theoretical statement." *Comparative studies in society and history* 17(1): 91-112.
- Ekeh, Peter. 1983. "Colonialism and social structure." *Inaugural lecture. University of Ibadan*.
- Eme, Okechukwu Innocent et Ugwu, Sam C. 2011. "Developmental State Bureaucracy in Nigeria: Restructuring for effectiveness (1999-2007) ". *Arabian Journal of Business and Management Review* 1(4): 41-54.
- Eme, Okechukwu Innocent, Ugwu, Sam C. 2011. "Developmental State Bureaucracy in Nigeria: Restructuring for effectiveness (1999-2007) ». *Arabian Journal of Business and Management Review* 1(4): 41-54.
- Englebert, Pierre et Kevin Dunn, C. 2013. *Inside African politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Englebert, Pierre. 2000. "Pre-colonial institutions, post-colonial states, and economic development in tropical Africa." *Political Research Quarterly* 53(1): 7-36.
- Englebert, Pierre. 2000. *State legitimacy and development in Africa*. Boulder: Lynne Rinner Publishers.
- Englebert, Pierre. 2012. *Africa. Unity, sovereignty, and sorrow*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Fatile, Jacob Olufemi et Kehinde D. Adejuwon. 2010. «Public sector reform in Africa: issues, lessons and future directions ». *Journal of sustainable development in Africa* 12(8): 145-57.
- Fay, Claude. 2006. *Décentralisation et pouvoirs en Afrique: En contrepoint, modèles territoriaux français*. IRD Editions.
- Forrest, Joshua B. 1988. «The quest for state «hardness» in Africa». *Comparative Politics* 20(4): 423-442
- Forrest, Joshua. 2004. *Subnationalism in Africa: Ethnicity, alliances, and politics*. Boulder: Lynne Rienner publishers.

- Fourré, Marcel. 1968. « Administrative organization and methods for development ». Communication, Economic Commission for Africa, Conference on urgent Problems of African Governments, 14-27 november, Addis Abbeba.
- Frank Kwaku Ohemeng et Felix K. Anebo. 2012. «The Politics of Administrative Reforms in Ghana: Perspectives from Path Dependency and Punctuated Equilibrium Theories». *International Journal of Public Administration* 35(3): 161-176.
- Gazibo, Mamoudou et Bach, Christian. 2011. *L'État néopatrimonial. Genèses et trajectoires contemporaines*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Gazibo, Mamoudou et Thiriot, Céline. 2009. « Le politique en Afrique dans la longue durée : historicité et héritages ». Dans Mamoudou, Gazibo et Céline, Thiriot, dirs. *Le politique en Afrique : état des débats et pistes de recherche*. Paris : Karthala, 13-18.
- Gazibo, Mamoudou. 2001. « L'Afrique en politique comparée ». *Polis, Revue camerounaise de Science politique* 8 : 1-17.
- Gazibo, Mamoudou. 2005. *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gazibo, Mamoudou. 2011. « Le néopatrimonialisme est-il soluble dans la démocratie ? ». Dans Daniel Bach, et Mamoudou Gazibo, dirs., *L'Etat néopatrimonial. Genèses et trajectoires contemporaines*. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 99-116.
- Gazier, F. 1961. « Les problèmes spécifiques de l'administration en pays sous-développés ». *Civilisations* 11(2): 143-158.
- Gelase, Mutahaba. 2009. «Human Resource Management: A Neglected Element in African Public Service Reforms». Communication, Workshop on Capacity Building for Human Resource Development Policy and Strategy in the Public Service in Africa Arusha, United Republic of Tanzania, 23rd– 27th February.
- Gerald Kagambirwe Karyeija. 2012. « The Impact of Culture on Performance Appraisal Reforms in Africa: The Case of Uganda's Civil Service ». *Asian Social Sciences* 8(4): 159-174.
- Gillson, Lucie et Anne Mills. 1995. "Health sector reforms in sub-Saharan Africa: lessons of the last 10 years ». *Health Policy* 32: 215-243.
- Gordon, David. 1993. "Debt, Conditionality, and Reform: The International Relations of Economic Restructuring in Sub-Saharan Africa." Dans Thomas M. callaghy et John Ravenhill, dirs., *Hemmed in: Responses to Africa's economic decline* (chapitre 3). New York: Columbia University Press.
- Guèye, Babacar. 2009. « La démocratie en Afrique : succès et résistances ». *Pouvoirs* 2(129) : 5-26.
- Guma, Prince Karakire. 2012. *Three decades of orthodox approaches to administrative reform in Africa: The Ugandan experience*. En ligne. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2097123> (page consultée le 23 janvier 2014).
- Harrison-Rockey, Samantha. 1999. «What stage has been reached in the reform and transformation of the structures and systems of government? The case of South Africa». *International Review of administrative sciences* 65(2): 169-182.
- Havnevik, Kjell. 1987. "The IMF and the World Bank in Africa: Conditionality, impact and alternatives." Nordiska Afrikainstitutet. En ligne. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:277664/FULLTEXT01.pdf> (page consultée le 20 février 2013).
- Heba, Ahmed Nassar. 2008. « Quelques conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel ». *Égypte/Monde arabe* 12-13. En ligne. <http://ema.revues.org/1262> (page consultée le 07 octobre 2014).

- Hellen Kilelo, Moses Beru, Benard Nassiuma. 2015. "Devolution and public sector reforms in Kenya: challenges and opportunities". *International Journal of Innovative Research and Development* 4(8): 199-204.
- Henner, Henri-F. 1996. « Ajustement structurel et compétitivité des économies africaines ». Communication, Institut Supérieur d'Économie et de Management (ISEM) et Conseil Économique et Social du Gabon, 15 novembre, Libreville.
- Herbst, Jeffrey. 1990. "War and the State in Africa." *International Security* 14(4): 117-139.
- Herbst, Jeffrey. 1994. *The politics of reform in Ghana, 1982-1991*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Heredia, Blanca, et Schneider, Ben Ross. 1998. "The political economy of administrative reform: building state capacity in developing countries." *En ligne*. https://www.researchgate.net/profile/Blanca_Heredia/publication/228956042_The_political_economy_of_administrative_reform_Building_state_capacity_in_developing_countries/links/0c960537bd18f10516000000/The-political-economy-of-administrative-reform-Building-state-capacity-in-developing-countries.pdf
- Hibou, Béatrice. 1998. « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne : Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire ». *Études du CERI* : 1-46. En ligne. <hal-01010654> (page consultée le 21 décembre 2014)
- Hibou, Béatrice. 1999. « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l'État ». Dans Béatrice Hibou, dir., *La privatisation des États*. Paris : Karthala, p. 11-67.
- Hibou, Béatrice. 1999. « La décharge, nouvel interventionnisme ». *Politique africaine* 73: 6-15.
- Hope, Kempe R. 2012. "Managing the Public Sector in Kenya: Reform and Transformation for Improved Performance". *Journal of Public Administration and Governance* 2(4): 128-143.
- Hope, Kempe. 2001. "The New Public Management: context and practice in Africa". *International Public Management Journal* 4(2): 119-134.
- Hugon Philippe. 1999. « Le « consensus de Washington » en questions ». *Tiers-Monde* 40(157) : 11-36.
- Hugon, Philippe et Olivier Sidrie. 1987. « La crise de la planification africaine. Diagnostic et remèdes ». *Tiers-Monde* 28(110), 407-434.
- Hugon, Philippe. 1990. "L'impact des politiques d'ajustement structurel sur les circuits financiers informels en Afrique". *Revue du Tiers Monde* 31(122): 331-349.
- Huillery, Elise. 2006. "Colonisation and development in the former French West Africa: The long-term impact of the colonial public policy". *DIAL. Document de Travail DT/2006-12*. En ligne. <https://ideas.repec.org/p/dia/wpaper/dt200612.html> (page consultée le 10 janvier 2015).
- Hyden, Goran. 2010. "When traditions are alien: implications for reform in Africa". Dans Martin Painter et Guy B. Peters, dirs., *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave Mcmillan, 69-83.
- Implementation Experiences*. New York: The World Bank, Institutional Development
- Jeffries, Richard. 1993. "The state, structural adjustment and good government in Africa." *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 31(1): 20-35.
- Jespersen, Eva. 1992. « Chocs externes, politiques d'ajustement et réalisations économiques et sociales ». Dans Giovanni Andrea Cornia, Rolf von der Hoeven et Thandika Mkandawire, dirs., *L'Afrique vers la reprise économique : de la stagnation et l'ajustement au développement humain (une étude de l'Unicef)*. Paris: Economica, 11-58.

- Johnson, Wesley G. 1991. *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920)*. Paris: Karthala.
- Kambire, Prosper. 2000. « Présentation de l'Observatoire Africain de la Fonction Publique ». En ligne. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan050394.pdf> (page consultée le 15 juillet 2013).
- Kanbur, Ravi. 2002. « The New Partnership for Africa's Development (NEPAD) : an initial commentary. *Politikon* 29(1): 87-100.
- Kassibo, Bréhima. 1997. "La décentralisation au Mali: état des lieux." *Bulletin de l'APAD* 14. En ligne. <http://apad.revues.org/579> (page consultée le 14 octobre 2016).
- Kayizzi-Mugerwa, Steve. 2003. *Reforming Africa's Institutions. Ownership, incentives, and capabilities*. Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press.
- Kempe, Ronald Hope Sr. 2001. «The NPM: context and practice in Africa». *International Public Management Journal* 4: 119-134.
- Kitaw, Daniel. 2001. "Botswana's Productivity Movement." Dans Kaizen, dir. *Handbook of National Movements for Quality and Productivity Improvement*. Japan International Cooperation Agency: 95-115.
- Kithinji, Kiragu. 2002. «Improving service delivery through public service reform: lessons of experience from select sub-saharan Africa countries». Communication, Second Meeting of the DAC Network on Good Governance and Capacity Development held at the OECD Headquarters.
- Kuye, J. O. 2006. «Public sector reforms. The case for South Africa. 1994-2005». *Journal of Public Administration* 41(2): 290-309.
- Kwaku, Ohemeng F. and Felix K. Anebo (2012). «The Politics of Administrative Reforms in Ghana: Perspectives from Path Dependency and Punctuated Equilibrium Theories». *International Journal of Public Administration* 35(3): 161-176.
- Kwaku, Ohemeng F. et Felix K. Anebo. 2012. « The Politics of Administrative Reforms in Ghana: Perspectives from Path Dependency and Punctuated Equilibrium Theories». *International Journal of Public Administration*. 35(3):161-176.
- Kwasi Bottah, Eric. 2011. « Public Sector reform: an essential element for Africa's development ». En ligne. <http://opinion.myjoyonline.com/pages/feature/201109/72998.php> (consulté le 28 décembre 2011).
- La Palombara, J. 1963. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lamidi, Kazeem Oyedele, Theophilus Olumuyiwa Agboola, et Bisiriyu Abiodun Taleat. 2016. "Public Sector Reforms in Africa: A Collection of Essays." *Canadian Social Science* 12(10): 1-20.
- Langrod, Georges. 1972. « La stratégie de développement socio-économique en Afrique et la planification de ressources humaines dans le secteur public ». *La Revue administrative* 149: 524-528.
- Langseth, P., 1995. "Civil Service Reform in Uganda: Lessons Learned". *Public Administration*
- Larbi, George A. 1999. *The new public management approach and crisis states*. Vol. 112. Geneva: United nations research institute for social development.
- Le Vine, Victor T. 1980. «African patrimonial regimes in comparative perspective». *Journal of modern african studies* 18: 657-673.
- Lienert, Ian. 1998. «Civil service reform in Africa. Mixed results after 10 years». *Finance and Development* 35(2): 42-45.

- Lizette, Michael. 2005. « La contribution du CAFRAD à l'administration publique africaine ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2(71) : 347-357.
- Lombard, Jacques. 1967. *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire: le déclin d'une aristocratie sous le régime colonial*. Paris: Colin.
- Mahfoud, Bennoune. 1988. *The making of contemporary Algeria: 18830-1987. Colonial upheavals and post-independence development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Management Monograph Series*, No. 1.
- Manangou, Vivien Romain. 2015. « Le néo-présidentialisme africain: entre paternalisme et superposition ». *Revue française de droit constitutionnel* 3(103) : 26-53.
- Manière, Laurent. 2007. *Le code de l'indigénat en Afrique occidentale française et son application: le cas du Dahomey (1887-1946)*. Thèse de doctorat. Université de Paris 7.
- Manning, N. 2001. "The Legacy of New Public Management in Developing Countries". *International Review of Administrative Sciences* 67(2): 297-308.
- Martin Denis-Constant. 1989. « À la quête des OPNI (objets politiques non identifiés). Comment traiter l'invention du politique ? ». *Revue française de science politique* 6 : 793-815.
- Mback, Charles Nach. 2001. « La décentralisation en Afrique: enjeux et perspectives ». *Afrique contemporaine* : 95-114.
- Mbembe, Achille. 1992. « Traditions de l'autoritarisme et problèmes de gouvernement en Afrique sub-saharienne ». *Afrique et Développement* : 37-64.
- Mbembe, Achille. 1999. « Du gouvernement privé indirect ». *Politique africaine* 73 : 103-121.
- McGill, Ronald. 1997. « Civil service reforms in developing countries. A strategic perspective from an institutional development base ». *International Journal of Public Sector Management* 10(4): 254-267.
- McGill, Ronald. 1999. "Civil service reform in Tanzania: Organisation and efficiency through process consulting". *International Journal of Public Sector Management* 12(5): 410-419.
- Médard, Jean-François. 1982. « The Underdeveloped State in Africa: Political Clientelism or Neo-patrimonialism? ». Dans Christopher Clapham, dir., *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism and the Modern State*. Londres: Frances Pinter, 162-189.
- Médard, Jean-François. 1983. « la spécificité des pouvoirs africains ». *Pouvoir* 25: 5-22.
- Médard, Jean-François. 1990. « L'État patrimonialisé ». *Politique africaine* 39 : 25-36.
- Médard, Jean-François. 2007. « Nouveaux Acteurs Sociaux, Permanence et Renouvellement du Clientélisme Politique en Afrique Sub-saharienne ». *Cadernos de Estudos Africanos* 13/14 : 11-26.
- MEDE, Nicaise. 2004. « La nouvelle gestion budgétaire: l'expérience des budgets de programme au Bénin ». *Afrilex* 4: 56-86.
- Merle, Isabelle. 2002. « Retour sur le régime de l'indigénat: Genèse et contradictions des principes répressifs dans l'Empire français ». *French Politics, Culture & Society* 20(2): 77-97.
- Merle, Isabelle. 2004. « De la « légalisation » de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question ». *Politix* 17(66): 137-162.
- Mescheriakoff, Alain S. 1987. « L'ordre patrimonial: essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne ». *Revue française d'Administration publique* 42 : 121-149.
- Mkandawire, Thandika P. et Charles Chukwuma Soludo. 1999. *Our continent, our future: African perspectives on structural adjustment*. Dakar: CODESRIA.

Modern African Studies 31(3): 449-76.

Modisi, M. 1997. "Civil service reform in Botswana since the 1980s: lessons of experience". *World Bank Technical Paper*, INOR Publications.

Møgedal, S., Steen, S. H. et Mpelumbe, G. 1995. "Health sector reform and organizational issues at the local level: Lessons from selected African countries". *Journal of International Development* 7: 349-367.

Monier Pascal. 1998. « Ajustement structurel et modification de la structure d'exportations primaires des pays en développement ». *Tiers-Monde* 39(156): 793-817.

Mudimbe, Vumbi Yoka. 1988. *The invention of Africa*. Bloomington: Indiana University Press.

Mukanga, Raphaël Diumasumbu. 2008. « Réforme administrative de la République démocratique du Congo: leçons et travers du passé ». *Afrique contemporaine* 3: 95-106.

Mulinge, Munyae M. et Lesetedi, Gwen N. 1998. "Interrogating our past: colonialism and corruption in Sub-Saharan Africa." *African Journal of Political Science/Revue Africaine de Science Politique* 3(2): 15-28.

Mutahaba, Gelase R. 1989. *Reforming public administration for development: experiences from eastern Africa*. Boulder: Kumarian Press.

Mutahaba, Gelase. 1989, *Reforming Public Administration for Development: Experiences from Nadeem Ul Hague and Jahangir Aziz*. 1999. «The Quality of Governance: 'Second-generation' Civil Service Reform in Africa». *Journal of African Economies* 8: 68-106.

Nadeem Ul Hague et Jahangir Aziz. 1999. « The Quality of Governance: 'Second-generation' Civil Service Reform in Africa ». *Journal of African Economies* 8: 68-106.

Noorbakhsh, Farhad, et Alberto Paloni. 2001. "Structural adjustment and growth in sub-Saharan Africa: the importance of complying with conditionality." *Economic Development and Cultural Change* 49(3): 479-509.

Nsenda, Mukoka. 1986. « La réforme de l'administration publique au Zaïre: quelle réforme pour quelle administration? ». *African Administrative Studies* 27: 99-115.

Nsouli, Saleh M. 1993. « Ajustement structurel en Afrique subsaharienne ». *Finances et Développement*, no de septembre : 20-23.

Nunn, Nathan. 2007. "Historical legacies: A model linking Africa's past to its current underdevelopment." *Journal of development economics* 83(1): 157-175.

Nyong'o, Peter A., Ghirmazion A., Lamba D. 2003. *New partnership for Africa's development, NEPAD: a new path?* Nairobi: Heirich Boll Foudation.

Ocheni, Stephen, et Basil C. Nwankwo. 2012. "Analysis of colonialism and its impact in Africa." *Cross-Cultural Communication* 8(3): 46-54.

Olaopia, Tunji. 2011. "Reforms and trajectories: 50 years of public administration and governance in Africa". *Cahier africain d'administration publique* 36: 39-62.

Ole, Therkildsen. 2001. "Efficiency, accountability and implementation. Public sector reform in east and southern Africa". UNRISD. En ligne. <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/37B5E941053B5E8B80256B5E004B5907> (page consultée le 05 août 2013).

Ole, Therkildsen. 2001. *Efficiency, accountability and implementation. Public sector reform in east and southern Africa*. UNRISD.

Olowu, Dele. 1999. "Redesigning African Civil Service Reforms". *Journal of Modern*

Olowu, Dele. 2010. « Civil service pay reform in Africa ». *International Review of Administrative Sciences* 76(4): 632-652.

- Omano Edigheji. 2008. « Public Sector Reforms and the Quest for Democratic Developmentalism in Africa ». *Africa Development* 33(4): 1–13.
- Omoyefa, Paul Sunday. « Public Sector Reforms in Africa: A Philosophical Re-Thinking ». *Africa Development* 33(4): 15–30.
- Otayek, René. 1999. *Afrique : les identités contre la démocratie*. Bondy : Éditions de l'aube.
- Otayek, René. 2001. « L'Afrique au prisme de l'ethnicité: perception française et actualité du débat ». *Revue internationale et stratégique* 3(43): 129-142.
- Pafing, Abraham. 1990. *Le développement économique et l'évolution des structures administratives*. Mémoire de maîtrise de droit public. Université de Yaoundé, Faculté de droit et de sciences économiques.
- Peter Fuseini Haruna. 2001. « Reflective Public Administration Reform: Building Relationships, Bridging Gaps in Ghana ». *African Studies Review* 44(1): 37-57.
- Petiteville, Franck. 1996. « Quatre décennies de coopération franco-africaine : Usages et usure d'un clientélisme ». *Études internationales* 27(3): 571-601.
- Picard, Louis A., dir. 1985. *The Evolution of modern Botswana*. Rex Collings: University of Nebraska Press.
- Plane, Patrick. 1996. « La privatisation dans les pays en développement: déterminants et conséquences macro-économiques. » *Économie & prévision* 125(4) : 19-36.
- Plane, Patrick. 1998. « Les services publics africains à l'heure du désengagement. Changement conservateur ou progressiste? ». *Gérer et Comprendre* : 39-48.
- Polidano, Charles. 1999. « The NPM in developing countries ». *IDPM Public Policy and Management Working Paper* no. 13.
- Quermonne, Jean-Louis. 1959. « La sous-administration et les politiques d'équipements administratifs ». *Revue française de science politique* 3 : 629-666.
- Razafindrakoto, Mireille, et François Roubaud. 2001. « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar ». *Autrepart* 4: 43-60.
- Rob Laking et Richard Norman. 2007. « Imitation and inspiration in public sector reform: lessons from Commonwealth experiences ». *International Review of Administrative Sciences* 73(4): 517-530.
- Rolin, Henri. 1920. « Le système des mandats coloniaux ». *Revue de droit International et législatif comparé* 3 : 329-363.
- Ronald Hope, Kempe. 2001. « The New public management: context and practice in Africa ». *International Journal of Management* 4: 119-134.
- Rousseau Jacques. 1963. « Sur le rôle de la fonction publique dans les pays en voie de développement ». *La Revue administrative* 95 : 438-441.
- Rungis, Maïté. 1961. « L'économie algérienne et le plan de Constantine ». *Esprit* 291(1): 43-64.
- Rweyemamu, Anthony H., et Hydén Göran, dirs. 1975. *A decade of public Administration in Africa*. Nairobi: No. 5. East African Literature Bureau.
- Sabourin, Louis. 1970. « Bilan de l'assistance technique et économique canadienne aux Etats d'Afrique ». *Revue française d'études politiques africaines* 55 : 45-59.
- Sabourin, Louis. 1970. « Le Canada et l'Afrique francophone ». *Revue française d'études politiques africaines* 55 : 33-44.
- Sachs, Jeffrey. 1998. *The Africa Competitiveness Report 1998*. Cambridge and Geneva: Harvard Institute for International Development.
- Santopinto, Federico. 2016. « Les élections au service du présidentielisme : les cas du Cameroun, Gabon, République du Congo et Guinée Équatoriale ». *Note du GRIP* 30: 1-20.

- Schacter, Mark. 2000. « Public sector reforms in developing countries. Issues, lessons and future directions ». *Canadian International Development Agency*. En ligne. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.7078&rep=rep1&type=pdf> (page consultée le 17 novembre 2014).
- Schneider, Ben Ross, et Blanca Heredia, dirs. 2003. *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Miami, FL: North-South Center Press.
- Schuppan, Tino. 2009. "E-Government in developing countries: Experiences from sub-Saharan Africa". *Government Information Quarterly* 26: 118–127.
- Schwarz, Alf. 1971. « Fausses traditions et innovations illusoires : quelques réflexions sur le phénomène bureaucratique en Afrique ». *Document de travail* 4. Université de Laval, faculté de Sciences Sociales.
- Schwarz, Alf. 1974. « Mythes et réalités des bureaucraties africaines ». *Revue canadienne des études africaines* 8(2) : 279.
- Sekwat, Alex. 2002. "Civil service reform in post-independence Nigeria: issues and challenges". *Public Administration Quarterly* 25(4): 498-517.
- Sekwat, Alex. 2002. « Civil service reforms in post-independence Nigeria: Issues and challenges ». *Public Administration Quarterly* 25(4): 498-517.
- Service Law". *Journal of Management Studies* 11: 13-25.
- Shepherd, Geoffrey. 2003. « Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly? ». 11th International Anti-Corruption Conference, Korea, Seoul.
- Siffin, William J. 1976. "Two decades of Public Administration in development Countries". *Public Administration Review* 36(1): 61-71.
- Siffin, William J. 2001. "The Problem of Development Administration." *Public administration and Public Policy* 94: 1-8.
- Signé, Landry. 2013. *Le NEPAD et les institutions financières internationales en Afrique au 21e siècle: émergence, évolution et bilan*. Paris : l'Harmattan.
- Simmy M. Marwa, Mohamed Zairi. 2009. "In pursuit of performance- oriented civil service reforms (CSRs): a Kenyan perspective". *Measuring Business Excellence* 13(2): 34-43.
- Simonis, Francis. 2005. *Le commandant en tournée : une administration au contact des populations en Afrique noire coloniale*. Paris : Seli Arslan.
- Sindzigre, ALICE. 2009. « Contraintes économiques et institutions politiques: les impacts des réformes et de la dépendance ». Dans Mamoudou Gazibo et Céline Thériot, dirs., *Le politique en Afrique: état des débats et pistes de recherche*. Paris : Khartala, 289-317.
- Sosué, Lukas. 2000. « Identités complexes et démocratisation : le cas des pays de l'Afrique noire ». Dans Kymlicka, Will et Sylvie Mesure. *Les identités culturelles*. Paris : PUF, 17-37.
- Souley, Abdoulaye N. 1991. « Ajustement structurel et effondrement des modèles idéologiques : Crise et renouveau de l'État africain ». *Études internationales* 22(2): 253-265.
- Spero, Adotevi Stanislas. 1973. « Nkrumah ou le rêve éveillé. » *Présence Africaine* 85 : 11-24.
- Srivastara, Vivek et Marco Larizza. 2013. « La prise en considération des réalités locales dans le cadre de la réforme de la fonction publique : un exemple d'actualité - le Sierra Leone. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 79 (3) : 491 – 520.
- Stevens, Mike et Stefanie Teggemann. 2004. "Comparative Experience with Public Service Reform in Ghana, Tanzania, and Zambia". Dans Levy Bryan et Sahr Kpundeh, dirs. *Building State capacity in Africa: new approaches, emerging lessons*. Washington: World Bank, p. 43-86.
- Stewart, France. 1992. « Une politique à court terme pour un développement à long terme ». Dans Giovanni Andrea Cornia, Rolph von der Hoeven et Thandika Mkandawire, dirs., *L'Afrique*

vers la reprise économique : de la stagnation et l'ajustement au développement humain (une étude de l'Unicef). Paris: Economica, 365-416.

Study Final Report". London and Copenhagen: Overseas Development Administration

Tidjani Alou, Mahaman. 2009. « La décentralisation en Afrique : un état des lieux de la recherche en sciences sociales ». Dans Mamoudou, Gazibo, et Céline, Thiriot. *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*. Paris : Khartala, 185-207.

Timsit, Gérard. 1968. « Essai d'établissement d'un modèle de statut de la fonction publique des pays francophones en voie de développement ». *International Review of Administrative Sciences* 34(3): 203-224.

Timsit, Gérard. 1976. « Modèles administratifs et pays en développement ». *International Review of Administrative Sciences* 42(4): 349-356.

Tordoff, William. 1962. "The Ashanti confederacy". *The Journal of African History* 3(3): 399-417.

Toye, John. 1995. « Ajustement structurel: Contexte, hypothèses, origine et diversité ». Dans Rolf van der Hoeven et Fred van der Kraaij. *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*. Paris : Karthala, 41-66.

Trefon, Théodore. 2010. « Les obstacles administratifs à la réforme en République démocratique du Congo ». *Revue internationale des sciences administratives* 76(4): 735-755.

United Nations Economic and Social Council. 1968. "Administrative organization and Methods for development". *Conference on Urgent Administrative Problems of Africa Governments*, Addis-Abeba, 14-27 November.

Van de Walle, Nicolas. 2001. *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.

Van de Walle, Nicolas. 2011. « Sortir du néopatrimonialisme : démocratie et clientélisme dans l'Afrique contemporaine ». Dans Mamoudou, Gazibo et Daniel C., Bach, dirs. *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 153-173.

Van der Hoeven, Rolf, et F. P. M. van der Kraaij. 1995. *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne: thèmes de recherche et thèmes politiques*. Paris: KARTHALA.

Vignes K. 1961. « Étude sur la rivalité d'influence entre les puissances européennes en Afrique équatoriale et occidentale depuis l'acte général de Berlin jusqu'au seuil du XXe siècle ». *Revue française d'histoire d'outre-mer* 48(170): 5-95.

Wachira, Florance. 2001. « Promotion du professionnalisme par les gestionnaires du secteur des ressources humaines et mise en œuvre de la Charte de la Fonction publique au niveau national : rôle, facteurs facilitant et inhibant, et actions stratégiques ». Atelier de renforcement des capacités sur la promotion du professionnalisme dans la fonction publique. Addis-Abeba, Ethiopie, 14-18 mars 2011.

Wafeu, Toko, Patrick. 2009. « L'analyse des politiques publiques en Afrique noire ». En ligne. <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00397767> (page consultée le 07 novembre 2013).

Wescott, Clay. 1999. « Guiding principles on civil service reform in Africa. An empirical review ». *The International Journal of Public Sector Management* 12(2): 145-170.

Wilks, Ivor. 1966. "Aspects of Bureaucratization in Ashanti in the Nineteenth Century". *The Journal of African History* 7(2): 215-232.

Winter, Gérard. 1975. « Intérêts et limites des méthodes quantitatives de la planification en Afrique ». *Cahier de l'ORSTOM* 12(3): 235-248.

Wynne, Andy. 2011. "North Africans Revolt Against New Public Management as Well as For Democracy." *International Journal of Government Financial Management* 11(1): 139-148.

Young, Crawford. 1994. *The African colonial state in comparative perspective*. New Haven et Londres: Yale University Press.

Travaux sur le Cameroun

- Abanda, Anicet A. 1989. *Recherches sur la politique d'amélioration des relations de l'administration avec le public au Cameroun depuis l'indépendance*. Thèse de doctorat en droit. Université de droit, d'économie et de sciences sociales, Paris 2.
- Abaté, André M. 2011. « Rappel sur l'approche de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) : son applicabilité et son opérationnalisation dans les services publics au Cameroun et sa contextualisation ». Communication, Séminaire panafricain de renforcement des capacités, CAFRAD, 24 au 26 janvier.
- Abessolo, Brigitte Lucie. 1999. « La place du management dans les programmes des capacités de renforcement du management public ». *African Administrative Studies* 53: 53-73.
- Abessolo, Lucie. 1995. « Implantation du management public dans les organisations. Le cas du Cameroun ». ISMP-Cameroun (document photocopie).
- Abwa, Daniel. 1989. « le système administratif français dans le lamidat de Ngaoundéré de 1915 à 1945 ». Dans Martin Zacharie, Njeuma, dir., *Histoire du Cameroun (XIXe s- début XXes)*. Paris: l'Harmattan, 203-242.
- Ahidjo, Ahmadou. 1964. *Contribution à la construction nationale*. Paris : Présence africaine.
- Ahidjo, Ahmadou. 1968. *Ahmadou Ahidjo par lui-même*. Monaco: Editions Paul Bory.
- Ahidjo, Ahmadou. 1968. *La pensée politique d'Ahmadou Ahidjo*. Monaco: Editions Paul Bory.
- Ahidjo, Ahmadou. 1976. *Présentation du Iv Plan quinquennal*. Yaoundé: Ministère de l'Économie et du Plan.
- Amadou Vamouké. 1982. « Le management pour quoi faire ? ». *Cameroun Tribune*, 6 février.
- Amama, Benjamin, dir. 2003. *20 propos sur l'administration publique camerounaise*. Yaoundé : MINFOPRA.
- Ambellie, Louis. 1984. « Mission marketing et style managérial de l'État : enjeu pour le Renouveau national ». *Cameroun Tribune*, 12 juillet.
- Atangana, Bruno. 2009. *Les enjeux géostratégiques de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTe) : le cas du Cameroun*. Mémoire de DEA. Université de Yaoundé II, Cameroun.
- Atangana, Jean-Hubert. 1969. *Les impératifs immédiats du SCOM, et la mise en place du Centre Interministériel de Renseignements dans la République Fédérale du Cameroun*. Mémoire de fin d'études, IESTO.
- Ateba, Etienne Modeste A. 1998. « Les Politiques de Restructuration de l'Économie Camerounaise: Évaluation Rétrospective à Moyen- Terme ». *African Development Review* 10(2): 54-89.
- Awono, Cyprien. 2012. *Le néopatrimonialisme au Cameroun : les leçons sur le mal africain*. Sarrebruck: Omniscryptus.
- Bayart, Jean-François. 1970. « L'Union nationale camerounaise ». *Revue française de science politique* 4 : 681-718.
- Bayart, Jean-François. 1985. *L'État au Cameroun*. Paris : Presses de Science Po.

- Bayart, Jean-François. 1986. « La société politique camerounaise (1982-1986) ». *Politique africaine* 22: 5-35.
- Beti, Mongo. 1974. *Main basse sur le Cameroun. Autopsie d'une décolonisation*. Montréal : Éditions Québécoises.
- Bikoï, Félix Nicodème. 2008. « L'aventure ambiguë d'un pays bilingue. Le cas du Cameroun ». *Documents pour l'histoire du français langue étrangère ou seconde*. En ligne. <http://dhfles.revues.org/451> (page consultée le 23 février 2017).
- Bilong, Salomon. 2001. « La structure du pouvoir de l'État au Cameroun : une analyse socio-juridique ». *CAFRAD*. En ligne. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan005216.pdf> (page consultée le 30 avril 2016).
- Binam Bikoï, Auguste Cabral. 2013. « Lire les réformes de l'État camerounais à travers la décentralisation ». Dans David Abouem à Tchoyi, et Stéphane Claude M'Bafou, dirs., *50 ans de réforme de l'État au Cameroun. Stratégies, bilans et perspectives*. Yaoundé : l'Harmattan, 423-437.
- Binet, Jacques. 1961. « Les Cadres au Cameroun ». *Civilisations* 11(1): 21-38.
- Bitee, Françoise. 2008. *La transition démocratique au Cameroun de 1990 à 2004*. Paris : l'Harmattan.
- Biya, Paul. 1987. *Pour le libéralisme communautaire*. Paris : Favre SA.
- Biyiti bi Essam, J. P. 1984. *Complot et bruits de bottes*. Paris: l'Harmattan.
- Bockel, A. 1971. *L'administration camerounaise*. Paris: Berger-Levrault.
- Bouopda, Pierre K. 2013. *Kamé Samuel : aux fondements du régime politique camerounais*. Paris : l'Harmattan.
- Bouopda, Pierre Kamé. 2007. *Cameroun. Les crises majeures de la présidence Paul Biya*. Paris : l'Harmattan.
- Bouopda Kamé, Pierre. 2008. *Cameroun. Du protectorat vers la démocratie (1884-1992)*. Paris : L'Harmattan.
- Bruneau, Juliette et Abouem, David. 2004. *Rapport d'évaluation prospective du Programme National de Gouvernance du Cameroun*. Mission réalisée du 2 au 24 janvier 2004 dans le cadre du projet CAMER/01/001 appui au PNG financé par le PNUD.
- Bruneau, Juliette. C. 1999. « Le Cameroun, une Afrique en miniature. » Dans J. P., Vicat et Pierre Bilong, dirs., *Géologie et environnement au Cameroun*. Yaoundé: GEOCAM (Presses de l'Université de Yaoundé), 1-8.
- Charton, Hélène. 2014. « The politics of reform: a case study of bureaucracy at the ministry for basic education in Cameroon ». Dans Thomas, Bierschenk, et Jean-Pierre Olivier de Sardan, dirs., *States at work. Dynamics of African Bureaucracies*. Boston: Brill, 249-269.
- Chauvin, Sophie. 2012. « Cameroun : les enjeux de la croissance ». *Macroéconomie et développement* 6 : 1-28.
- Chazelas, Victor. 1931. *Territoires africains sous mandat de la France. Cameroun et Togo*. Paris : Société d'Éditions Géographiques, Maritimes et Coloniales.
- Chiabi, Emmanuel. 1989. « Administration britannique et nationalisme dans le « southern cameroons », 1914-1954 ». Dans Martin-Zacharie Njeuma, dir., *Histoire du Cameroun (XIXe siècle-début XXe)*. Paris: l'Harmattan, 243-284.
- Chiabi, Emmanuel. 1997. *The making of modern Cameroon. A history of substate nationalism and desperate union, 1914-1961*. Lanham: University Press of America.**

- Christian-Tobie, Kuoh. 1990. *Mon témoignage. Le Cameroun de l'indépendance (1958-1970)*. Paris: Karthala.
- Cogneau, Denis, Javier Herrera, et François Roubaud. 1996. « La dévaluation du franc CFA au Cameroun: bilan et perspectives. » *Économies et Sociétés. Série Relations Économiques Internationales* 30(1): 169-203.
- Courade, Georges. 2000. *Le désarroi camerounais : l'épreuve de l'économie-monde*. Paris : Karthala.
- Courtin, Christophe. 2011. « Démocratie au Cameroun : l'Europe démissionnaire ». *Revue Projet* 5(324 - 325) : 124-129.
- Cremoux, Robert. 1970. *Etude sur une politique d'organisation et sa mise en œuvre au Cameroun*. Rapport de mission adressé au Secrétariat Général de la République Fédérale du Cameroun (6 janvier).
- Delancey, Mark W. 1989. *Cameroon. Dependence and Independence*. Darmouth: Westview Press.
- Deltombe, Thomas, Manuel Domergue, Jacob Tatsitsa. 2016. *La guerre du Cameroun. L'invention de la Françafrique*. Paris : La Découverte.
- Desaulniers, Pierre L. 1996. « L'expérience de l'Institut Supérieur de management public du Cameroun et le renforcement des établissements de formation en management public ». Dans Louis Sabourin et Éric Dupré. *Les dimensions internationales de l'ENAP. Bilan et perspectives. Actes du Symposium du GERFI*, le 24 avril 1996. Montréal : ENAP, 96-103.
- Djamen, Jean-Yves. 2011. « La promotion du professionnalisme et la mise en œuvre de la Charte du service public dans le secteur public en Afrique : rôle des gestionnaires des ressources humaines, facteurs de facilitation, facteurs d'inhibition, et actions stratégiques ». Communication, Atelier de renforcement des capacités sur « la promotion du professionnalisme dans la fonction publique: renforcement du rôle des gestionnaires des ressources humaines dans l'Administration publique pour la mise en œuvre de la Charte de la Fonction publique en Afrique ». Addis-Abeba, 14-18 mars 2011.
- Donfack, Lekene. 1995. « Une réforme fondamentale sous influence : le nouveau statut général de la fonction publique du Cameroun ». *Revue juridique africaine* 1, 2, 3 : 52-85.
- Dongmo, Jean-Louis. 1989. « L'Afrique en miniature. Brève présentation du Cameroun. » *Notre Librairie* 99: 8-19.
- Dzomo-Silinou, Victor. 1998. *Les dynamiques de l'administration publique en Afrique francophone subsaharienne : le cas du Cameroun ; Théories et applications*. Thèse de doctorat. Université de Laval.
- Ebele, Charles Jules. 1970. *Rapport sur le rattachement du Service Central Organisation et Méthodes à l'Inspection Générale de l'État*. Yaoundé : Inspection Générale de l'État.
- Eboua, Samuel. 1995. *Ahidjo et la logique du pouvoir*. Paris: l'Harmattan.
- Edjangué, Jean-Célestin. 2010. *Cameroun: un volcan en sommeil*. Paris : l'Harmattan.
- Edjenguèlè, Mbonji. 1999. « Les "déflatés" du développement. De la tradition de dépendance à l'autogestion ». *Bulletin de l'APAD* 18. En ligne. <http://apad.revues.org/455> (page consultée le 13 octobre 2014).
- Edou, Joseph. 1989. « Stratégies gouvernementales de lutte contre la crise ». (Actes du séminaire sur la gestion en période de croissance, du 19 au 22 septembre). Yaoundé: ISMP.
- Egbe, John E. et John W Forje. 2008. « Enhancing Public Service Accountability: Changing The Course of Administrative Reforms in Africa with Particular Reference to Cameroon Challenges

- and Opportunities ». Paper prepared for presentation at the 30th AAPAM Annual Roundtable Conference, Accra – Ghana.
- Ekokoh, Jean-Aristide. 2015. *La feuille de route : un outil de pilotage de l'action de l'État*. Saarbrücken : Omniscryptum.
- Emvana, Michel Roger. 2005. *Paul Biya, les secrets du pouvoir*. Paris : Karthala.
- ENAP. 1985. *Création de l'Institut Supérieur de Management Public au Cameroun*. Québec: ENAP.
- Engono, Jean Nzhié. 1999. « Les "déflatés" de la fonction publique au Cameroun : du rêve de la réussite sociale au désenchantement. » *Bulletin de l'APAD* 18. En ligne. <http://apad.revues.org/457> (consulté le 12 mars 2010).
- Enoh, Meyomessé. 2009. « Enam : la médiocrité au pouvoir ». *La Nouvelle Expression*, 09 décembre.
- Epée, Joseph E. 2009. *Les syndicats au Cameroun. Genèses, crises et mutations*. Yaoundé: l'Harmattan.
- Etéki-Otabela, Marie-Louise. 2006. *Le face à face manqué. Présidentielles 2004*. Paris : l'Harmattan.
- Etong, Hilarion. 1988. « Quelques aspects techniques de la décentralisation fonctionnelle dans l'administration publique camerounaise : le cas du Centre National d'Administration et de Magistrature ». *Revue Juridique et Politique* 42(4) : 922-937.
- Evehe, Jeanine. 2000. « La réforme administrative dans le cadrage macroéconomique ». Communication. Séminaire du CAFRAD sur La Réforme Administrative de la Fonction Publique Camerounaise. Séminaire sur la Formation en Ethique Professionnelle pour les Fonctionnaires d'Aujourd'hui. Tanger, 22 mai au 25 Juin.
- Evehe, Jeanine. 2003. « Les grands axes de la réforme de la fonction publique camerounaise ». Dans Benjamin, Amama, dir., *20 propos sur l'administration publique camerounaise*. Yaoundé: MINFOPRA, 195-210.
- Evehe, Jeanine. 2011. « L'évaluation de l'opération de la gestion axée sur la performance et les résultats (GAR): l'expérience du Cameroun ». Communication, Séminaire du CAFRAD, Rabat, 24 au 26 janvier 2011.
- Eyelom, Franklin. 2003. *Le partage du Cameroun entre la France et l'Angleterre*. Paris : l'Harmattan.
- Eyinga, Abel. 1978. *Introduction à la politique camerounaise*. Paris: Editions Anthropos.
- Fonge, Fuabeh P. 1997. *Modernization without development in Africa. Patterns of change and continuity in Post-independence Cameroon Public Service*. Trenton: Africa World Press.
- Gabriel, Jürg Martin. 1999. "Cameroon's neopatrimonial dilemma." *Journal of Contemporary African Studies* 17(2): 173-196.
- Gaillard, Philippe. 1989. *Le Cameroun*. (2 tomes). Paris : l'Harmattan.
- Ganān, Jamāl. 1975. *Les relations franco-allemandes et les affaires marocaines de 1901 à 1911*. Alger : Sned.
- Gaudemet, Paul Marie. 1958. « L'autonomie camerounaise ». *Revue française de science politique* 8(1) : 42-72.
- Gauthier, Bernard. 1996. « La dynamique du secteur manufacturier africain en période d'ajustement : le cas du Cameroun ». *Revue Région et Développement* 3 : 1-26.
- Gauthier, Bernard. 1997. « Programme d'ajustement structurel et transition de l'État au Cameroun. » *Management International* 1(2): 43-61.

- Gonidec, François P. 1957. « De la dépendance à l'autonomie : l'État sous tutelle du Cameroun ». *Annuaire français de droit international* 3: 597-626.
- Gros, Jean-Germain, dir. 2003. *Cameroon: Politics and society in critical perspective*. Lanham: University Press of America.
- Guerin Lavignotte, Elodie. 2013. « Penser la décentralisation ». Dans Fondation Paul Ango Ela, *Les politiques de la décentralisation au Cameroun*. Yaoundé : l'Harmattan, 63-93.
- Happy Nya, Nicolas. 1988. *La coopération franco-africaine: le cas du Cameroun de 1958 à 1987*. Thèse de doctorat. Université de Paris 10.
- Haut-Commissariat du Cameroun au Canada. 2012. *Cameroun-Canada : 50 ans de relations fructueuses*. Ottawa: Haut-Commissariat du Cameroun au Canada.
- Kamé, Bouopda Pierre. 2007. *Cameroun: les crises majeures de la présidence Paul Biya*. Paris : l'Harmattan.
- Kamga, Victor. 1985. *Duel Camerounais : démocratie ou barbarie?* Paris : l'Harmattan.
- Kamto, Maurice. 1995. « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant ». *Revue juridique africaine* 1, 2, 3: 7-47.
- Kange Ewane, Fabien. 1985. *Semence et moisson coloniale: un regard africain sur l'histoire de la colonisation*. Yaoundé : Editions CLE.
- Kaptchouang, Célestin T. 2016. « La transhumance politique au Cameroun (1990-2004). *African Journal of Democracy and Governance* 3(1-2): 147-174.
- Kemper, Marisa C. 1992. *Participant Evaluation of the impact of the Integrated Management Program on public sector administration in Cameroon*. Montréal: Université de Montréal.
- Ketchateng, Jean-Baptiste. 2004. « A quoi sert un premier ministre? ». *Quotidien Mutations*, 12 avril.
- Kom, David. 2004. *Les perspectives de la colonisation. Les trois colonisateurs du Cameroun Allemagne, France, Grande-Bretagne*. Paris: L'Harmattan.
- Konings, Peter. 1993. *Labour resistance in Cameroon*. London: James Currey.
- Konings, Peter. 2011. *The politics of neoliberal reforms in Africa. State and civil society in Cameroon*. Leiden: Laanga and African Studies Centre.
- Kono Abe, Jean-Max. 2011. « L'efficacité de la libéralisation du secteur des télécoms au Cameroun : une analyse empirique ». *Management et Avenir* 1(41) : 48-65.
- Kontchou Kouomegni, Augustin. 1983. « Administration publique et politique en Afrique francophone (nord et sud du Sahara) ». *Présence Africaine* 3(127-128) : 261-288.
- Kouahou, Yves Léopold. 2010. *La mise en œuvre de la société d'information au Cameroun: enjeux et perspectives au regard de l'évolution de la situation française et européenne*. Thèse de doctorat. Université de Montpellier I.
- Koutassila, J.P. 2000. « Le Syndrome hollandais : théorie et vérification empirique au Congo et au Cameroun ». (Document de travail n° 24). Groupe d'économie du développement de l'Université Montesquieu Bordeaux IV.
- Krieger, Milton. 2015. *Victor Levine's shorter Cameroon writings, 1961-2007*. Bamenda: Langaa RPCIG.
- Kuoh, Christian-Tobie et Manga. 1996. *Cameroun: un nouveau départ*. Paris: L'Harmattan.
- Kuoh, Christian-Tobie. 1990. *Mon témoignage: Le Cameroun de l'indépendance, 1958-1970*. Vol. 1. Paris : KARTHALA.
- Kuoh, Christian-Tobie. 1991. *Mon témoignage: Une fresque de régime Ahidjo, 1970-1982*. Vol. 2. Paris : KARTHALA.
- Le Vine, Victor T. 1984. *Le Cameroun. Du mandat à l'indépendance*. Paris : Présence africaine.

- Le Vine, Victor T. et Nye, Roger P. 1974. *Historical dictionary of Cameroon*. Metuchen: The Scarecrow Press.
- Ledjou, Jean-Michel. 2011. « Mondialisation et diffusion des technologies en Afrique ». *ESSACHESS–Journal for Communication Studies* 3(1): 105-116.
- Lee, Alexander et Schultz, Kenneth. 2011. « Comparing British and French Colonial Legacies: A Discontinuity Analysis of Cameroon ». Communication, APSA 2011 Annual Meeting, 22 au 25 mai, Palm Desert.
- Lele, Agathe Florence. 2005. *Les agences de régulation au Cameroun*. Mémoire de Master. ENA Paris.
- Lendja Ngnemzue, Ange Bergson. 2009. « Fondement et instrumentalisation de la crise politique et axiologique de l'État camerounais ». *Journal des anthropologues* 118-119 : 279-304.
- Luc Sindjoun. 1996. « Le président de la République au Cameroun (1982- 1996) ». *Travaux et documents* 50. Centre d'étude d'Afrique noire, Talence.
- Mack-Kit, Samuel. 2007. « Les élections au Cameroun ». *Recherches internationales* 80 : 23-36.
- Mahop Etamane et Alain Thomas. 2009. « Les grandes orientations des politiques économiques au Cameroun sous l'ère du Président Ahmadou Ahidjo de 1960 à 1982: analyse historique ». *Analele Universității Dunărea de Jos din Galați. Seria Istorie* 8:213-227. En ligne. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=443430> (page consultée le 21 mars 2017).
- Makolle, Ebongue, Fred. 2014. « L'agencification: une nouvelle modalité de la nouvelle gestion publique en plein essor au Cameroun ». *Les Annales de l'ACEENA* 2: 36-39.
- Mama, Touna. 2008. *L'économie camerounaise. Pour un nouveau départ*. Yaoundé: Afrédit.
- Mattei, François. 2009. *Le code Biya*. Balland : Paris.
- Mbala, Gilbert R. 1981. « Le management : un outil de gestion ou un état d'esprit ? », *Cameroun Tribune*, 17 février.
- Mbala, Gilbert R. 1982. « Management : les cadres camerounais sont-ils concernés ? ». *Cameroun Tribune*, 8 juillet.
- Mbembe, Achille. 1986. *Le mouvement nationaliste au Cameroun : les origines sociales de l'UPC*. Paris : Karthala.
- Mbembe, Achille. 1990. « Le Cameroun après la mort d'Ahidjo ». *Politique africaine* 37 : 117-22.
- Médard, Jean François. 1995. « Etat, démocratie et développement: l'expérience camerounaise ». Dans Sophia Mappa. *Développer par la démocratie. Injonctions occidentales et exigences planétaires*. Paris : Khartala, 355-90.
- Médard, Jean-François. 1977. « L'État sous-développé au Cameroun ». *Année africaine*: 33-84.
- Mendouga Alima, Marc. 2003. « Les principes d'organisation et de gestion de l'administration camerounaise : contenu et tendances ». Dans Benjamin, Amama, dir., *20 propos sur l'administration publique camerounaise*. Yaoundé : MINFOPRA, 17-28.
- Mengue Mengue, Joseph. 2004. *Dette camerounaise et initiative PPTE*. Douala : GERA.
- Momo, Claude. 2012. « L'évolution du droit de la fonction publique au Cameroun ». *Revue juridique et politique des États francophones* 66(1) : 34-71.
- Monga, Célestin. 1991. « L'émergence de nouveaux modes de production démocratique en Afrique noire ». *Afrique 2000* 7 : 111-125.
- Mouandjo, Stéphane Monney. 2009. « La révision constitutionnelle du 14 avril 2008 au Cameroun : entre dynamique de transition et logique de transaction ». *Revue juridique et politique des États francophones* 63(1) : 77-101.
- Mveng, Engelberg. 1963. *Histoire du Cameroun*. Paris : Présence Africaine.

- Naval Intelligence Division. 1942. *French equatorial Africa and Cameroons*. Oxford: Oxford University Press.
- Ndifor, Bonaventure F. 2015. « Politicization of Cameroon judicial system ». *Regent Journal of Global Justice and Public Policy* 1: 27-57.
- Ndongko, Wilfried A. 1975. *Planning for economic development in a federal state. The case of Cameroon, 1960-1971*. München: Weltforum Verlag.
- Ndoudoumou, Jacques. 2001. « Bonne gouvernance et principes sous-jacents: l'expérience du Cameroun ». *The African Anthropologist* 8(1): 39-52.
- Nef, Jorge. 1998. "Administrative Culture in Latin America: Historical and Structural Outline." *Africanus* 28(2): 19-32.
- Nembot, Moïse. 2000. *Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone. Essai sur une institution en quête de légitimité*. Paris : l'Harmattan.
- Ngando, Blaise Alfred. 2002. *La France au Cameroun (1916-1939). Colonisation ou mission civilisatrice?*. Paris: l'Harmattan.
- Ngayap, Pierre Flambeau. 1983. *Cameroun : qui gouverne ?* Paris : l'Harmattan.
- Ngnitedem, Ariel. 2013. « 50 ans de réforme des finances publiques au Cameroun ». Dans David Abouem à Tchoyi, et Claude Stéphane M'Bafou, Claude Stéphane. *50 ans de réforme de l'État au Cameroun. Stratégies, bilans et perspectives*. Yaoundé : l'Harmattan, 469-505.
- Ngouo, Léon Bertrand. 2008. *La réforme administrative dans les services publics en Afrique. Développement, performance et bonne gouvernance*. Yaoundé : l'Harmattan.
- Ngouo, Léon Bertrand. 2012. *Systèmes de régulation dans l'administration publique en Afrique: déterminants clés pour une meilleure performance, le cas du Cameroun*. Thèse de doctorat. Université de Bangui.
- Nguelietou, Auguste. 2008. « L'évolution de l'action publique au Cameroun : l'émergence de l'État régulateur ». *Polis/RCSP* 15(1&2) : 1-25.
- Nguihé Kanté, Pascal. 2002. « Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun ». *Revue internationale de droit économique* 16(4) : 603-625.
- Ngwe, Luc. 2006. « Le premier ministre dans les mutations politiques des États d'Afrique francophone Retour sur des expériences de formalisation d'un rôle et d'un ordre politiques ». *Africa Spectrum* 41(1): 7-34.
- Nkainfon Pefura, Samuel. 1996. *Le Cameroun. Du multipartisme au multipartisme*. Paris : l'Harmattan.
- Nlep, Roger-Gabriel. 1986. *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*. Paris : LGDG.
- Nzambo Ndi, Benoît. 2003. « L'orientation clientèle et la lutte contre l'exclusion sociale dans l'administration publique camerounaise ; cas de la Direction des impôts ». Dans Benjamin, Amama, dir., *20 propos sur l'administration publique camerounaise*. Yaoundé : MINFOPRA, 85-106.
- Nzouankeu, Jacques Mariel. 1991. « L'Afrique devant l'idée de démocratie ». *Revue internationale des sciences sociales* 128: 394-409.
- Okala, Jean-Tobie. 1996. *La décennie Biya au Cameroun. De la grâce à la disgrâce*. Paris: l'Harmattan.
- Olinga, Alain Didier. 2009. *Propos sur l'inertie*. Yaoundé: Éditions CLE.
- Onana, Charles A. 1976. « La vocation du Service Central Organisation et Méthodes au Cameroun ». Communication présentée lors d'un Séminaire « OM » de Yaoundé, décembre 1976 (Document photocopie).

- Ondoa, Magloire, dir. 2010. *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*. Paris: l'Harmattan.
- Ondoa, Magloire. 2014. *Encyclopédie des textes de loi du Cameroun*. (250 tomes). Yaoundé: Baobab.
- Ondoua, Viviane B. 2013. « Approche normative des pratiques administratives et fonction publique au service de l'émergence : les difficultés de la mise en œuvre du budget-programme ». Communication, 8^e Conférence Africaine des Ministres de la Fonction Publique, Brazzaville.
- Ondoua, Viviane B. 2015. *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne. Entre balbutiements et résistances*. Yaoundé : Editions Clé.
- Oum, Edouard. 2003. « Les plans d'organisation et d'effectifs des ministères : de la gestion de crise vers l'amélioration de l'efficacité ». Dans Benjamin Amama, dir. *20 propos sur l'administration publique camerounaise*. Yaoundé : MINFOPRA, 211-223.
- Owona, Adalbert. 1973. « La naissance du Cameroun (1884-1914) ». Cahiers d'études africaines 13(49) : 16-36.
- Owona, Adalbert. 1996. *La naissance du Cameroun : 1884-1914*. Paris : l'Harmattan
- Oyono, Dieudonné. 2010. *Le pari de la modernité. L'expérience camerounaise*. Yaoundé : l'Harmattan.
- Pekassa Ndam, Gérard. 2001. « Les établissements publics indépendants : une innovation fondamentale du droit administratif camerounais ». *Revue Africaine des Sciences juridiques et politiques* 2(1), (pages inconnues).
- Penda, Ekoka, Christian. 1995. « Pour un nouveau partenariat entre l'administration publique et le secteur privé ». (Actes du colloque Public-Privé : quel partenariat ? organisé à Douala, 10 au 11 mars). Yaoundé : ISMP.
- Pigeaud, Fanny. 2011. *Au Cameroun de Paul Biya*. Paris: Karthala.
- Pokam Kamdem, Moïse Williams. 2013. « L'industrialisation du Cameroun : 50 ans d'une méthode des essais et erreurs ». Dans A. Fomethé, dir., *Cinquantenaire de l'indépendance et de la Réunification du Cameroun. Bilan, enjeux et perspectives*. (Actes du Colloque de Dschang, organisé du 10 au 12 mai, Dschang). Dschang: Presses Universitaires de Dschang, 304-333.
- Rudin, Harry H. 1938. *Germans in the Cameroons 1884-1914: a case study in modern imperialism*. New Haven: Yale University Press.
- Schouel, Siméon Arris et Kassimou Abba M. 2014. « Réforme budgétaire et renouveau du management public au Cameroun : enjeux et défis ». *Les Annales de l'ACEENA* 2 : 9-13.
- Sikombe Kayo, André. 2013. « L'institutionnalisation de l'évaluation publique dans l'administration publique camerounaise ». Dans David, Abouem à Tchoyi, et Stéphane, Claude, M'Bafou. *50 de réforme de l'État au Cameroun. Stratégies, bilans et perspectives*. Yaoundé: l'Harmattan.
- Sindjoun, Luc. 1994. « Cameroun : le système politique face aux enjeux de la transition démocratique (1990-1993) ». Dans CEAN, dir., *L'Afrique politique. Vue sur la démocratisation à marée basse*. Paris : Khartala, 143-165.
- Sindjoun, Luc. 1996. « Le Président de la République : 1982-1996. » *Travaux et documents du CEAN* 50 : 1-22.
- Sindjoun, Luc. 1999. « Le président de la république du Cameroun à l'épreuve de l'alternance néo-patrimoniale et de la « transition démocratique » ». Dans Momar-Coumba, Diop et Mamadou, Diouf, dirs., *Les figures du politique en Afrique. Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*. Paris : Karthala, 63-102.

- Tako, Chancel. 2014. « La politique du gouvernement camerounais en matière de e-administration: *présentation du volet « déconcentration de la gestion des ressources humaines de l'État et de la solde »*. Communication, Séminaire du CAFRAD, Tanger, Maroc (21 avril).
- Takougang, Joseph. 1993. "The demise of Biya's New Deal in Cameroon: 1982-1992". *Africa Insight* 23(2): 91-101.
- Takougang, Joseph. 2003. "Nationalism, democratisation and political opportunism in Cameroon". *Journal of Contemporary African Studies* 21(3): 427-445.
- Tamba, Isaac, Mebu, Jeanne-Claire, Ngwen, Nguangue, et Nembot-Deffo, Luc. 2001. *Cameroun: Enjeux et défis de l'Initiative PPTE*. Yaoundé: Presses Universitaires d'Afrique.
- Tamekou, Raoul. 2008. « Programme National de Gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative. Le Cameroun à l'heure du Nouveau Management Public ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 74(2) : 235-252.
- Tamekou, Raoul. 2009. « La construction paradoxale d'un modèle de bureaucratie africain ». Communication, Congrès annuel de la Société Québécoise de Science Politique, mai 2009.
- Tcheuwa, Jean-Claude. 2013. « Les transferts des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun ». Dans Fondation Paul Ango Ela, dir., *Les politiques de la décentralisation au Cameroun*. Yaoundé : l'Harmattan, 163-181.
- Tchingankong, Moïse Y. 2017. "L'encastrement de la feuille dans la pratique administrative : énonciation ou instrumentation des politiques publiques au Cameroun ». Communication, 7^e Congrès Triennal de l'Association Belge de Science Politique, 03 au 04 avril 2017.
- Tedga, Paul John Marc. 1990. *Entreprises publiques, État et crise au Cameroun. Faillite d'un système*. Paris: l'Harmattan.
- Temgoua, Albert Pascal et Saha, Zacharie. 2010. « Un statut colonial particulier ». Dans Kengne, Fodouop, dir., *Le Cameroun. Autopsie d'une exception plurielle en Afrique*. Paris : l'Harmattan, 67-101.
- Torrent, Mélanie. 2013. « Des partages coloniaux aux frontières culturelles : (ré-)unifications et marginalisations au Cameroun méridional (1954-1961) ». *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*. En ligne. <http://mimmoc.revues.org/1360> ; DOI : 10.4000/mimmoc.1360 (page consultée le 24 février 2017).
- Tsafack-Nanfosso, Roger A. 2004. « The process of privatisation in Cameroon ». Dans K. Wohlmuth, A. T. Knedlick, M. Meyn et S. Ngogang, dirs., *Private and public sectors: towards a balance*. Münster: LIT Verlag, 505-520.
- Van de Walle, Nicolas. 1993. « The politics of nonreform in Cameroon ». Dans Thomas M. Callaghy et John Ravenhill, dirs., *Hemmed in. Responses to Africa's economic decline*. New York: Columbia University Press.
- Van de Walle, Nicolas. 1994. "Neopatrimonialism and Democracy in Africa, with an Illustration from Cameroon." Jennifer A. Widner, dir. *Economic change and political liberalization in sub-Saharan Africa*. Baltimore: John Hopkins University Press, 129-157.
- Verre P. 1986. « Cameroun : du développement autocentré au national-libéralisme ». *Politique africaine* 22: 111-119.
- Vivekananda, Wilfried Franklin. 1989. *Economic Development of Cameroon*. Stockholm: Bethany Books.
- Wandjik, Jérôme F. 2005. « Les enseignements et perspectives de l'élection présidentielle du 11 octobre 2004 au Cameroun ». *Revue juridique et politique des États francophones* 1 : 343-352.
- Wilbois, J. 1935. *Le Cameroun*. Paris : Payot.
- Ze, Paul. 2007. *La politisation des fonctionnaires au Cameroun*. Paris: l'Harmattan.

ANNEXES

Annexe I : la démarche d’investigation et le matériau d’enquête. Une présentation critique

Annexe II: Questionnaires et guides d’entretien

1. Guide d’entretien (Cameroun)
2. Guide d’entretien experts internationaux (Canada)
3. Questionnaire responsables administratifs

Annexe III: évolution du MINFOPRA

Annexe I: la démarche d'investigation et le matériau d'enquête. Une présentation critique

La démarche historique adoptée dans ce travail impose un traitement particulier de l'exposition des sources utilisées. En effet, la recherche a mobilisé un matériau composite, dont une partie importante est constituée de données primaires, issues de documents d'archives et d'entretiens. La validation de leur usage demande que soit menée, au préalable, une discussion critique de leur provenance, leur exactitude, leur restitution, et de l'impact de ces attributs cumulés sur la recherche. L'enjeu additionnel, en plus d'offrir au lecteur des indicateurs objectifs du processus de construction du cadre de la recherche, est d'en souligner les limites. Car, si l'histoire est connaissance du passé par l'exploitation des traces, dans la pratique, elle se résume surtout à une interprétation des informations fournies par ces traces. L'écriture de l'histoire apparaît impossible sans l'histoire des connaissances qui la constituent¹⁷⁷.

La section est divisée en trois parties. Dans la première, nous revenons sur l'itinéraire du projet de la recherche, en en présentant la genèse. Ensuite, une exposition commentée des sources utilisées est fournie. Enfin, nous terminons par une discussion critique des attributs et des conditions de leur production sur la réflexion.

I. Itinéraire d'un questionnement

Marqué par les principes de l'itération, de la triangulation, de l'observation, de la comparaison, de la contingence, notre design de recherche s'est voulu de fait un cadre, ou un instrument, d'élaboration d'une approche émergente de la réforme administrative, c'est-à-dire qui valide les propositions au fur et à mesure qu'elle les découvre, et les énonce, avec pour résultat, et objectif, final la reconstitution argumentée, mais progressive, de l'histoire du phénomène d'intérêt. L'utilité d'un cadre d'analyse inspiré de la socio-histoire est apparu des plus bénéfiques. En effet, loin de fournir des propositions théoriques explicites, le cadre emprunté à Philippe Bezes constitue davantage une « boîte à outils », une grille d'interprétation suggérant des manières de mettre en ordre les faits empiriques, de les organiser, et d'établir des relations entre eux.

De même, le choix d'une approche hypothético-inductive (ou abductive) s'est avéré également fort judicieux à plus d'un titre, ainsi que le révèle l'itinéraire pris par la recherche. En effet, issue d'un projet initial, qui s'est avéré vite, à la fois ambitieux et limité, visant à analyser la dynamique du changement administratif en Afrique, à travers la comparaison des processus d'institutionnalisation de la bureaucratie dans trois pays africains (le Botswana, le Cameroun, le Rwanda) la thèse a, par réalisme, souci d'exhaustivité et de rigueur, réduit son champ empirique, tout en élargissant sa portée analytique. Il est apparu que mener une recherche sur l'histoire de la bureaucratie dans trois pays africains requiert des ressources, et un engagement formidables,

¹⁷⁷ Pour approfondir ces enjeux de la pratique historique, on peut se porter avec intérêt aux travaux suivants : Le Goff et Nora 1974; Veyne 1971; Langlois et Seignobos 1992; Thuillier et Tulard 1993; Prost 2014.

mais aussi, et surtout, que la bureaucratisation ne représente qu'un des multiples processus d'une dynamique plus globale et plus longue. Deux conséquences ont découlé de cette constatation.

Premièrement, décision a été prise de réduire le champ empirique à un pays, le Cameroun, qui compte tenu de la modestie des moyens du chercheur, et ses origines, promettait une expérience d'investigation moins aventureuse et tumultueuse que dans d'autres pays où il se serait retrouvé en Terra incognita. Deuxièmement, ce que la recherche perdait en généralité, elle le gagnerait en exhaustivité. Délaissant l'approche nomothétique envisagée initialement, l'analyse a pris une perspective idiographique. Aussi, plutôt que de se limiter à un processus de changement, et une séquence historique, observés à travers trois pays pour inférer des lois généralisables à l'Afrique entière, il est apparu plus judicieux et plus heuristique d'interroger la réalité du changement de manière globale, à travers un de ses cadres institutionnels, la réforme administrative, sur plusieurs décennies, réparties en séquences. Ainsi, nous évitons l'enfermement de la singularité en nous intéressant à la particularité de la trajectoire d'un cas dans l'expérience de phénomènes et de thèmes universels, ou du moins, observés dans de nombreuses autres sociétés et régions.

Rapidement, des choix ont dû être adoptés. Le premier, s'intéresser davantage à la dynamique du changement en elle-même qu'aux effets du changement. D'où le choix d'interroger l'histoire de la réforme en scrutant son origine, et ses modalités d'existence. Autre question décisive appelant une réponse rapide et claire, l'angle théorique de la thèse. Entièrement démunis après exploration de la littérature disponible sur le Cameroun et l'Afrique, la solution nous a été offerte par le travail cité de Philippe Bezes, qui nous a inspirés une démarche éclectique et dynamique : fine connaissance empirique des processus et mécanismes moteurs, recours à la littérature théorique générale et technique sur les différents aspects et enjeux de ces éléments, observation et confrontation directe avec des acteurs et des phases historiques du phénomène étudié. Restituer l'apparition, l'insertion, les contenus progressifs, l'évolution des programmes de réformes successifs mis en place au Cameroun au cours des cinq dernières décennies nécessitait de porter un regard global et pluriel sur la réalité, de multiplier et de croiser les échelles d'observation, d'effectuer des comparaisons internes, diachroniques et synchroniques, mais également de se projeter, quand il le fallait, dans d'autres espaces géographiques.

Enfin, la démarche de la thèse, qui pourrait apparaître, à certains égards, par trop composite ou désintégrée, trouve sa cohérence et son fondement dans sa nature mixte. Fortement inductive, elle repose cependant sur une ossature théorique qui lui fournit des orientations générales, tenant lieu davantage de propositions théoriques de recherches que d'hypothèses au sens propre, et des outils d'explication ou d'interprétation spécifiques, qui permettent de rendre compte d'enjeux ou de faits constitutifs des processus et dynamiques observés. Le caractère hétéroclite du matériau d'analyse s'est avéré, à cet égard, d'une grande utilité.

II. Le matériau de la recherche : des difficultés de la collecte et de l'exploitation

Le matériau mobilisé dans la thèse consiste en des sources orales et écrites, données primaires, secondaires ou tertiaires, issues de procédés de collecte différents, mais qui tous entiers, n'ont qu'un seul but : éclairer, débusquer des traces des processus de réforme au Cameroun.

1) *La littérature « grise » sur les processus de réforme administrative*

La première source de données mobilisée dans la recherche est fournie par les productions des administrations sur les processus de réforme administrative. Appelé généralement « littérature grise », ce matériau est constitué de documents internes (rapports de mission, compte-rendu de séminaire ou de colloque, dossiers d'information publics ou internes, communications de séminaires nationaux et internationaux, rapports annuels d'activité, plan de développement, livres, journaux, magazines et revues). Les principales difficultés liées à l'exploitation de cette littérature grise relèvent de leur difficulté d'accès, et de leur disparité.

Premièrement, la difficulté d'accès offre une bonne illustration d'un phénomène analysé dans la thèse, et qui est symptomatique de la mise en scène de la rationalité bureaucratique dans les administrations publiques en Afrique : la procéduralisation excessive, la formalisation outrancière qui entraînent des lourdeurs et des lenteurs inévitables. Toute demande adressée au système passe nécessairement par un long circuit hiérarchique de visas, souvent dans un sens comme dans l'autre. Ainsi, les réponses à des demandes d'accès à des documents prennent en moyenne de quelques semaines à plusieurs mois. Concernant la disparité, elle fait référence à la dispersion des documents dans l'espace, et à l'inégalité dans la production des documents d'une année à l'autre, d'une période à l'autre, d'une administration à l'autre. Sur le premier point, soulignons encore le rapport de la réforme à l'Etat au Cameroun, ou la pertinence d'envisager la réforme comme un analyseur de l'Etat au Cameroun, ainsi qu'il a été relevé tout au long de la thèse. En effet, la mince ligne entre la gestion publique et la vie privée, fondement du néopatrimonialisme, se trouve exprimée dans différents aspects de la vie de l'organisation administrative. Les modalités et pratiques de conversation et de déplacement des documents internes liés à un poste spécifique, voire à un service ou un département, offrent un cas patent d'illustration. En fait, il est assez courant qu'un responsable administratif, une fois affecté à un autre poste ou appelé à aller en retraite, emporte la totalité des documents, jugés importants, en sa possession, qu'ils soient constitués de notes personnelles ou pas. D'où les nombreux « vides » et « creux » dans les archives des ministères. À de nombreuses reprises, il nous a été suggéré de nous rapprocher personnellement de telle ou telle personne, pour consulter ou avoir accès aux documents sollicités. Dans certains cas, ces personnes étaient décédées, dans d'autres, introuvables, et lorsque nous jouions de chance, ils étaient tout simplement dans leur domicile personnel, ou à d'autres postes. Débutait la valse interminable des prises de rendez-vous, des appels téléphoniques, des visites dans différentes structures ministérielles.

La disparité dans le temps quant à elle, renvoie à l'inégalité dans la production des documents « internes », et à leur absence de systématisme. Elle est fonction du responsable, de la période, ou d'une conjecture favorable (un événement international). Par exemple, les rapports annuels d'activité sont une pratique très neuve, ou plutôt timidement entretenue. Au SPRA, les plus récents remontent à 2010, et sont très sommaires.

Néanmoins, malgré ce caractère fragmenté et leur accès difficile, lorsque disponibles, les documents « gris » des ministères et organismes publics se sont avérés d'une richesse inestimable. En plus de nous éclairer sur les projets et programmes mis en place, sur des aspects de leur élaboration, sur leurs enjeux, de nombreuses informations étaient souvent offertes sur les réformes en train de se faire.

b) Les entretiens

Les entretiens qualitatifs, semi-directifs en majorité, et directifs ou ouverts pour certains, ont constitué une source inestimable de données pour la recherche. Conduits pour la plupart dans la première phase d'investigation, les entretiens ont joué différents rôles dans le processus de déconstruction/construction et explication de l'objet de recherche. En effet, étant donné, comme nous l'avons souligné, que la littérature existante est singulièrement pauvre, et que les données directes accessibles au public, notamment via les sites internet officiels des administrations concernées, la connaissance que nous avions de l'histoire de la réforme administrative, au départ de la thèse, était extrêmement limitée. Le décalage était d'autant plus exacerbé par notre décentrement géographique. Une fois sur le terrain, face à la béance décrite, il s'avérait nécessaire de se tourner vers des acteurs historiques ou actuels de la réforme administrative au Cameroun, en quête de pistes, d'éclairage. Mais, comment les sélectionner, et où les trouver? Quels outils d'interrogation utiliser? Et plus urgent, quelles questions poser? Les paragraphes qui suivent essaient de résumer de quelles manières ces questions ont été réglées.

i. Technique de sélection: l'échantillonnage théorique

Le procédé d'échantillonnage qui nous est apparu correspondre à nos aspirations de recherche est l'échantillonnage théorique (*theoretical sampling*). Fondé sur les principes de la flexibilité et de la progressivité, l'échantillonnage théorique part de l'idée que le processus de recherche n'est ni linéaire, ni clos. Par conséquent, le chercheur doit être prêt à multiplier les allers et retours entre les données initiales et les données ultérieures, entre la théorie et l'empirique. Il doit par exemple être prêt à inclure de nouveaux participants à la recherche, au fil de l'avancée de l'analyse des données initiales.

Comme nous l'avons souligné, l'échantillonnage théorique repose sur deux principes : le principe « non aléatoire » *intentionnel* (les sujets sont sélectionnés suivant des caractéristiques précises) et le principe de *boule de neige* ou *snowball sampling* (certains sujets sont référés par d'autres) (Biernacki et Waldorf 1981).

Concernant le premier principe, nous nous sommes attelés à relever les noms d'acteurs importants en explorant des documents historiques propres ou gravitant autour des réformes :

rapports de commission, fiches de participation à des séminaires et colloques, documents d'information produits par les ministères, vidéos historiques, etc. Quant au second principe, notre introduction dans « l'univers » de la réforme administrative camerounaise a été facilitée par la prise de contact personnelle et informelle avec des acteurs clé, ou effectifs de l'histoire de l'administration publique récente au Cameroun. Ces personnes nous ont fourni des indications et référé à d'autres acteurs majeurs, qui après entretien, nous recommandaient à d'autres personnes qu'elles jugeaient pertinentes. Et ainsi de suite...Le choix de nouvelles personnes à interroger résultait très souvent de l'ignorance ou de la non maîtrise par les précédents de tous les aspects liés à nos préoccupations. D'où leur référence vers des personnes jugées plus aptes, ou plus érudites sur le sujet. Par conséquent, les questionnaires variaient éminemment, et étaient définis sur la base de la considération des connaissances que l'interviewé a sur un sujet spécifique. Néanmoins, un exemple de trois guides est fourni plus loin.

En somme, effectués tout au long de la recherche, les entretiens ont rempli trois fonctions : explorer, informer, confirmer. La nature des questionnaires, et des personnes interviewées variaient en fonction de ces objectifs.

ii. La composition de l'échantillon

Compte tenu des trois enjeux évoqués (explorer, informer, confirmer), mes enquêtes visaient principalement des hauts fonctionnaires et des experts nationaux ou internationaux qui avaient joué un rôle dans les politiques des réformes administratives au Cameroun depuis les années 1960. Mais, également, nous nous sommes entretenus avec des personnes ayant connaissance des enjeux et des pratiques de la réforme parce qu'elles les étudient, ou s'y sont intéressé à un moment donné. Le tableau suivant offre un aperçu des participants à nos enquêtes. Certains enquêtés ont requis l'anonymat. Nous ne mentionnons par conséquent que leur fonction.

Tableau XIII : liste des interviewés

Nom de l'enquêté	Fonction actuelle	Fonction historique (le cas échéant)
Léon-Bertrand Ngouo	Consultant indépendant	Ancien Directeur Général de l'ISMP (1997-2000) et du SPRA (2000-2004)
Viviane Ondo Biwole	Directeur Général-adjoint ISMP	NA
Oum Edouard	Retraité/Consultant en organisation administrative	Ancien Haut-cadre du SPRA
Pr. Oyono Ferdinand	Recteur de l'Université de Douala	Directeur du PNG (jusqu'en 2012)
Claude Momo	Directeur en poste du PNG	NA
Serge Okono	Responsable du PROMAGAR	NA
Serge Tsimi	Directeur des RH-MINFOPRA	NA
Ives Tchgadick	Directeur du Contentieux-	NA

	MINFOPRA	
André Abaté	DGA ENAM	Ancien élève de la cohorte de l'Université de Pittsburgh/ Expert national camerounais
David Abouem A Tchoyi	Expert national	Ancien SGPR/Ministre de l'Education Nationale au Cameroun
Dong Soumeth	Secrétaire d'Etat à l'Education de Base	Ancien DG ENAM/Expert national
Gilles Oloko	Consultant international canadien	Consultant international canadien
Sali Dahirou	Député RDPC	Ancien Ministre/MINFOPRA (1992-2000)
Benjamin Amama Amama	Sénateur RDPC	Ancien DG ENAM et Ministre/MINFOPRA (2004-2006)
Tsama Micheline	Haut cadre SPRA	NA
Evehe Jeanine	Retraitée	Directrice du SPRA
Zeufack Didier	Conseiller en Organisation Administrative SPRA	NA
Fred Ebongue Makolle	Chargé de Mission SPM	NA
Cyrrill Edou Alo'o	Chef de Division de la Réforme Budgétaire MINFI	Conseiller technique du Ministère des Finances et Coordinateur de la Plateforme de Dialogue sur les Finances Publiques / Chef de Division de la Réforme Budgétaire MINFI
Chancel AKO	Actuel Directeur du SPRA (depuis 2014)	Chef de Division au SPRA
Anonyme	Conseiller Technique no 1 MINFI	NA
Anonyme	Conseiller en Organisation administrative SPRA	NA
Anonyme	Conseiller en Organisation administrative SPRA	NA

Les personnes énumérées ci-dessus sont loin de représenter l'ensemble des interactions qui ont ponctué la collecte de données pendant les investigations empiriques. Dans la réalité, ce nombre devrait être au moins porté au double. En effet, parmi les dizaines d'échanges effectués, il a fallu sélectionner ceux qui présentaient un intérêt pour notre réflexion. Et parmi les personnes répertoriées, il est souvent apparu que la rencontre et l'interview avaient été menés trop tôt dans le processus d'investigation, pendant la phase d'exploration, alors que le questionnement était encore embryonnaire. Or, les difficultés d'accès évoquées plus haut s'avèrent autant valables pour les documents que pour les personnes. Etant donné la position sociale ou la fonction des

enquêtés, la perspective d'un second RDV apparaissait pratiquement nulle, ou comportait autant de tribulations que la concrétisation de la première rencontre. Une des limites de l'échantillonnage théorique, à cet égard, nous est apparu évident: la réalité, si elle ne peut être saisie que dans le rapport du chercheur à son objet, se révèle néanmoins assez indépendante. A cet égard, si la contingence apporte flexibilité et souplesse au déroulement de la recherche, elle s'accompagne également d'une limitation du contrôle, de la prévisibilité. Toutefois, la formalisation et la systématisation des méthodes de collecte offrent des garde-fous plutôt efficaces, de ce point de vue.

iii. Déroulement des entretiens

Le déroulement des entrevues n'avait pas une forme standard. Une fois le premier contact établi, en personne ou par téléphone, le but de la recherche était introduit, ainsi que le service sollicité, en l'occurrence, l'entretien ou le questionnaire. Lors de ce premier contact, il était important de présenter toutes les garanties possibles sur l'intérêt purement scientifique du projet, sur notre institution d'affiliation (des preuves de statut formelles et accréditation de recherche revenaient parmi les exigences préalables à tout échange), et sur notre non-appartenance à un appareil de surveillance du régime. Une fois ce pas de confiance franchi, rendez-vous était pris. Les rencontres avaient lieu, en général, dans le bureau des interviewés, ou dans leur domicile, ou dans un restaurant ou un café discret.

Au début de chaque entretien, il était important de rappeler les règles d'éthique et de confidentialité encadrant la recherche. Le protocole de confidentialité prévu par l'Université de Montréal s'est avéré avoir des effets divers, et inattendus chez les enquêtés. Si pour certains, sans doute familiers à la pratique, et aux protocoles de recherche internationaux, la formalisation des règles du jeu leur apparaissait comme des marques de crédibilité supplémentaires, d'autres enquêtés en revanche s'en sont montrés très méfiants, et ont refusé de le signer, ou d'autoriser à faire mention de leur nom dans le rapport de recherche.

Les entretiens semi-directifs étaient des entretiens en profondeur. L'attitude était donnée à l'interviewé de développer les thèmes ou les questions de son choix, tout comme de ne pas répondre à celles auxquelles il ne voulait pas répondre, ou ne pouvait pas, faute d'éléments. Nous laissions également à l'enquêté la liberté de faire des digressions, et de nous rapporter tout fait, ou toute information qu'il jugeait utile, mais qui ne figurait pas dans notre liste de questions. Nous devrions souvent, néanmoins intervenir, et recadrer l'entretien. En moyenne, les entretiens duraient 1h30, certains pouvant aller au-delà de 3h. Les échanges étaient enregistrés au moyen d'un magnétophone, ce qui nous offrait plus de concentration sur la conversation.

Au final, les entretiens ont occupé une place importante dans notre stratégie de triangulation. Les informations obtenues des acteurs passés ou actifs des réformes, ont permis le croisement avec d'autres sources, tout comme elles ont éclairé de nombreux pans des événements et phénomènes étudiés.

c) Les archives

Quoique laborieuse, l'exploitation des archives s'est avérée particulièrement fructueuse. Par leur diversité et leur abondance, les fonds d'archives consultés ont permis la reconstitution de nombreux processus entourant la dynamique historique des réformes administratives au Cameroun, et la connaissance de l'objet et des modalités de ces réformes. Leurs caractéristiques ayant été détaillées plus haut, nous discuterons ici des difficultés liées à leur exploitation.

Les principales difficultés rencontrées dans l'exploitation des archives, en particulier au Cameroun, tiennent à l'accessibilité, aux conditions de conservation et d'usage. S'il existe un service public d'archives nationales, l'archivage est loin d'être une pratique institutionnalisée au Cameroun. Le lieu étant mal choisi pour discuter des enjeux de la politisation et de la construction de la mémoire publique, notons cependant que la plupart des administrations sont dépourvus de mécanismes et de systèmes de conservation des documents importants. Très souvent, il n'existe ni système de classement ou de classification, ni dispositif d'entretien des systèmes existants. A de nombreuses reprises, notre tâche était proche de l'activité d'excavation du paléontologue ou du chasseur de trésor : des dizaines, centaines, voire milliers de documents étaient versés pêle-mêle dans un local improbable, ou entassés dans des boîtes de rangement. Il nous revenait alors, à travers un travail patient et minutieux, de fouiller, d'extirper, de trier, de sélectionner. Dans plusieurs cas, la tâche nécessitait la formation d'équipes de soutien ad hoc. La récompense nous apparue, dans certains cas, immense, car nous étions sans doute les premiers à mettre la main sur certains documents et informations passés à l'oubli, et reposant depuis des décennies sous un amas de poussière et de moisissure.

Les fonds d'archives internationaux, quant à eux, présentaient des difficultés plus surmontables, quoique non négligeables. Notons pour l'ONU la grande abondance des textes, qui demande un long travail de lecture et de sélection, et pour les Archives du Ministère de l'Economie français, le coût lié à leur reproduction.

III. Critique reflexive: de l'usage des sources et de leurs limites

Selon Michel De Certeau, il est vain de vouloir dissocier l'histoire de la réalité dont elle traite; réalité qui, en retour, ne peut être comprise qu'en tant qu'activité humaine, en tant que pratique. Par conséquent, le travail d'historien s'articule sur un lieu de production socio-économique, politique et culturel. L'opération historique, dans ce sens, se définit par la combinaison d'un lieu social et de pratiques « scientifiques » (1974, 20-36). La réflexion de De Certeau nous renvoie aux limites dans la production des connaissances utilisées dans notre étude, et à l'impact de ces limites sur la validité du travail d'interprétation ou d'explication.

En effet, comme on l'a souligné au début de cette notice méthodologique, l'interprétation historienne demeure fortement tributaire du travail sur les traces à la disposition du chercheur. Les biais introduits, et les limites dans la restitution de ces traces affectent la qualité du travail d'analyse. Bien que le croisement des sources serve à contrôler ces biais, des limites demeurent.

La première importante à souligner est la parcellarité ou la partialité dans l'interprétation. Malgré tous nos efforts, il est resté l'impression d'incomplétude. La culture du secret qui règne dans le contexte camerounais des institutions publiques nous est apparu comme un mur invisible d'autant plus difficile à franchir qu'insaisissable. Il se ressentait dans la réticence à participer à des enquêtes, à répondre librement aux questions, ou à donner libre accès à des documents importants. Une incursion plus profonde dans les détails de la fabrication des réformes, dans le travail de décision et de sélection des plus hautes autorités administratives aurait été des plus profitables. De même, une connaissance mieux documentée des manifestations sociales des enjeux publics des réformes aurait aidé à mettre un bout supplémentaire dans la chaîne des relations dessinée. Par exemple, la prise en charge symbolique, sociale et politique de la réforme par des acteurs comme les syndicats, les partis politiques, ou la société civile mérite plus d'attention.

La limite évidente de la partialité et de la parcellarité des sources est la prudence dans l'établissement de relations causales, ou de la reconnaissance de leur absence de nécessité. L'histoire que nous avons restituée reste configurée par le système des connaissances à notre disposition. Des moyens plus importants, des investigations empiriques supplémentaires, la levée du sceau du secret public pourrait sans doute venir compléter les données, et élargir l'interprétation que s'est proposée de fournir notre modeste travail.

Annexe II: guides d'entretien et questionnaires

I. Guide d'entretien (responsables administratifs/ experts Cameroun)

Protocole d'entretien

Nom du chercheur: Raoul Tamekou, Doctorant en Science politique, Université de Montréal, Canada.

Thème: la réforme de l'État au Cameroun

Le présent guide a pour but d'annoncer les principaux thèmes et questions qui seront parcourus tout au long de l'entretien. L'interviewé a ainsi l'occasion de mieux se préparer et de réfléchir à l'avance à des réponses. L'entretien a une forme semi-directive. Par conséquent, il est possible qu'y soient abordés des aspects non mentionnés implicitement dans les thématiques suivantes qui constituent, *in fine*, un axe structuré d'échange. Selon les disponibilités de l'interviewé et l'évolution de la recherche, une ou plusieurs autres rencontres pourraient être prévues. Le présent guide correspondant à la phase de déblayage empirique de l'existant.

Votre collaboration est extrêmement appréciée.

Description

L'entretien est structuré autour de quatre (4) thèmes majeurs : présentation de l'interviewé; histoire de la réforme administrative au Cameroun; expérience de la réforme administrative; le Nouveau Management Public (NMP).

I. Présentation de l'interviewé

- 1) Nom et poste de responsabilité
- 2) Trajectoire professionnelle
- 3) Ancienneté dans service actuel
- 4) Perspectives de carrière (si possible)

II. Histoire de la réforme administrative au Cameroun

- 1) À votre connaissance, quelles sont les réformes ou les principales réformes administratives à avoir été implantées au Cameroun au cours des trente dernières années?
- 2) Quelle est l'origine de ces réformes? Ont-elles un lien, un fil directeur?
- 3) De façon générale, quelles sont les principales difficultés et obstacles de ces réformes? Les éléments de satisfaction?
- 4) De façon générale, quelle appréciation faites-vous de ces réformes?
- 5) Suggestion d'amélioration

III. Expérience d'une réforme administrative

- 1) À quelle réforme avez-vous participé en particulier? Précisez-la ou les périodes, le projet principal de la réforme, votre poste de responsabilité.
- 2) En quoi consistait ou consiste cette réforme? Présentation de la réforme (origine, enjeux, objectifs).
- 3) Identifiez les principaux acteurs de cette réforme (Institutionnels et individuels). Institutionnels : cadre institutionnel de la réforme : ministères, organes ad hoc ou permanents, comités. Individuels : interlocuteurs au sein de votre structure ou dans d'autres structures (gouvernementale, privé, internationale, etc.)
- 4) Politisation de la réforme. Avez-vous été en contact avec des acteurs politiques? Votre structure? Avez-vous décelé une implication politique dans la gestion de la réforme? De quel ordre? Constituait-elle un facteur d'avancement ou de blocage?
- 5) Quel rôle jouait ou joue votre service dans cette réforme? Quel est son niveau d'implication et de responsabilité? Par rapport à la réforme globale et par rapport à d'autres acteurs.
- 6) La réforme a-t-elle été implantée également dans votre structure? Quel en est l'état?
- 7) Collaboration intra-institutionnelle. Combien de personnes ou de services (directions) de votre structure étaient impliqués dans la réforme? Description de la collaboration et appréciation de l'état des interactions.
- 8) Collaboration inter-institutionnelle. Avec quel ministère avez-vous ou êtes-vous en contact dans le cadre de cette réforme? Description de la collaboration et appréciation de l'état des interactions.
- 9) Comment pouvez-vous apprécier l'efficacité de la participation de votre service? Quelles en ont été les difficultés? Les apports? Les suggestions d'amélioration.
- 10) Quelle a été votre tâche précise? Extrants.
- 11) Quelles difficultés personnelles avez-vous rencontrées?
- 12) Que vous a apporté la réforme? Avez-vous bénéficié d'avantages particuliers? Avez-vous participé à des séminaires de formation? Dans quel pays?
- 13) Comment appréciez-vous l'importance et l'utilité de la réforme? Croyez-vous en cette(s) réforme(s)?
- 14) Avez-vous fait l'expérience de cas de tribalisme dans la dynamique de la réforme? De favoritisme? D'abus de pouvoir hiérarchique? D'utilisation indue de ressources affectées à la réforme à des fins personnelles? De corruption?

IV. Le Nouveau Management Public (au Cameroun)

- 1) Que signifie pour vous le NMP ou la Nouvelle Gestion Publique (NGP)? Définition spontanée, principaux concepts ou idées.
- 2) Comment pouvez-vous qualifier l'état d'appropriation du Cameroun de ces techniques?
- 3) Ces techniques sont-elles appliquées dans votre service, unité, structure? Avec quel succès?
- 4) Quel rapport avez-vous avec ces techniques? Sont-elles des outils nécessaires ou importants de changement ou bien des moyens de contrôle culturel imposés par les partenaires internationaux et l'Occident? Le Cameroun et l'Afrique aurait-il bénéfice à appliquer fidèlement leurs principes?
- 5) Quels sont les principaux éléments de résistance à l'introduction de ces techniques au Cameroun? Dans votre service, unité, structure?
- 6) Que signifie pour vous une administration publique moderne? L'APC en est-elle une?

- 7) Que signifie pour vous néopatrimonialisme? Avez-vous vécu des cas de ce phénomène?
- 8) Sur une échelle de développement administratif, un gradient qualitatif peut être constitué autour d'un axe avec aux extrêmes le néopatrimonialisme et la modernité. Comment classeriez-vous l'APC?

Merci pour votre collaboration et la générosité de votre temps !!!

II. Guide d'entretien experts internationaux (Canada)

1. Contexte et cadre institutionnel de la mission au Cameroun
2. Nature de la mission
3. Outputs, services effectifs, activités concrètes
4. Lieux et personnes visités, noms et fonctions des collaborateurs locaux camerounais
5. Mandat institutionnel du Canada : termes de référence, délais
6. Obstacles et difficultés

Merci de votre collaboration!

III. Questionnaire (cadres administratifs)

Protocole de recherche

A) Renseignements aux participants

1. Description

Le présent questionnaire est administré dans le cadre d'une recherche de doctorat en science politique sur l'histoire de la réforme administrative au Cameroun. L'enquête a trois objectifs. Premièrement, il est question de recueillir votre avis sur les *problèmes* qui minent l'Administration publique au Cameroun (*le mal administratif camerounais*), et sur les moyens de les régler (*solutions*). Le deuxième objectif de l'enquête est d'apprécier votre perception et connaissance du *Nouveau Management Public (NMP)*, et de son opportunité/utilité comme modèle de changement administratif au Cameroun. Enfin, vous êtes appelés à vous prononcer sur l'entreprise de réforme administrative au Cameroun.

2. Participation à la recherche

Votre participation à la recherche peut se faire de deux façons. Selon votre convenance, vous pouvez opter pour l'une ou l'autre. Premièrement, le guide qui suit peut prendre la forme d'un formulaire auquel vous êtes invités à répondre par écrit. Une fois le formulaire complété, vous pourriez l'envoyer par email au chercheur (à l'adresse indiquée plus bas) ou le contacter pour un retrait à votre lieu de service (ou un autre endroit de votre choix). Le deuxième mode de réponse consiste en un entretien (directif) avec le chercheur. L'entretien se fera au moment et dans un endroit choisis par vous. Le recueil des informations se fera au moyen d'un enregistrement audio ou de façon manuelle, par prise de notes. Vous pourrez choisir de ne pas répondre à l'une ou à l'autre des questions ou nous indiquer que l'une ou l'autre de vos réponses doit demeurer confidentielle.

3. Confidentialité

Les renseignements que vous nous donnerez demeureront confidentiels. Ils feront l'objet d'un traitement anonyme et général. Toutefois, si votre nom ou des extraits de l'entrevue dévoilant des renseignements de nature personnelle devaient apparaître dans une publication du chercheur, celui-ci vous transmettrait au préalable ces informations et vous demanderait si vous acceptez qu'elles soient publiées. Vous pourriez alors prendre connaissance du texte et les informations vous concernant ne seraient publiées que si vous donniez votre consentement écrit. Vous pourriez, à la même occasion, indiquer si vous acceptez ou non que votre nom apparaisse à la section des remerciements aux différentes personnes ayant contribué à la recherche. Vous êtes tout à fait libre de consentir ou non à la publication de ces informations. Les données recueillies seront conservées pendant une période maximale de 7 ans. Toutes les données seront détruites après cette période.

4. Droit de retrait

Votre participation est entièrement volontaire. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps par avis verbal, sans préjudice et sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec le chercheur, au numéro de téléphone indiqué à la dernière page de ce document. Si vous vous retirez de la recherche, les renseignements qui auront été recueillis au moment de votre retrait seront détruits.

B) Questionnaire

1. Identification de l'interviewé

- a) Nom et prénom
- b) Poste
- c) Durée dans ce poste
- d) Carrière dans l'APC (durée)
- e) Contact (email)

2. Problèmes principaux de l'APC

- a) À votre avis, quels sont les principaux maux ou problèmes de l'APC?
 - i.
 - ii.
 - iii.
 - iv.
- b) Ces problèmes ont-ils évolué dans le temps? (40 dernières années) (Justifier si possible par indicateurs : proportion (baisser ou augmenter en intensité); échelle (changement : local, national, international); etc.)

c) Quels sont selon vous les problèmes les plus anciens ou permanents, les problèmes récents?

i. Problèmes les plus anciens ou permanents

ii. Problèmes récents (date ou période d'apparition)

d) Pouvez-vous identifier les problèmes récurrents ou principaux de l'APC pendant les périodes suivantes (les problèmes peuvent se répéter) :

1970-1980 :

1980-1990 :

1990-2000 :

2000-2012 :

3. Problèmes particuliers de votre administration (et/service/direction/division)

e) À votre avis, quels sont les principaux maux ou problèmes de votre administration?

i.

ii.

iii.

iv.

f) Ces problèmes ont-ils évolué dans le temps? (40 dernières années) (Justifier si possible par indicateurs : proportion (baisser ou augmenter en intensité); échelle (changement : local, national, international); etc.)

g) Appliquer les questions précédentes à votre service/division/direction

h) Quels sont selon vous les problèmes les plus anciens ou permanents, les problèmes récents?

iii. Problèmes les plus anciens ou permanents

iv. Problèmes récents (date ou période d'apparition)

i) Pouvez-vous identifier les problèmes récurrents ou principaux de l'APC pendant les périodes suivantes (les problèmes peuvent se répéter) :

1970-1980:

1980-1990:

1990-2000:

2000-2012:

4. Des solutions

- a) Quelle(s) solution(s) ont été appliquées aux problèmes relevés plus haut?
 - Si.*
 - Sii.*
 - Siii.*
 - Siv.*

- b) Quelles sont les difficultés ou obstacles principaux à leur application et à leur succès?
 - i.*
 - ii.*
 - iii.*
 - iv.*
- c) Pensez-vous que ces solutions étaient adaptées aux problèmes évoqués? Justifiez votre réponse.

- d) Quelles alternatives pouvez-vous suggérer?
 - Ai.*
 - Aii.*
 - Aiii.*
 - Aiv.*

5. Le Nouveau Management Public (NMP)

- a) À quoi renvoie, selon vous, cette notion? (Réponse spontanée)

- b) Avez-vous suivi des cours de management (public)? Année, institution, nature de la formation (séminaire, atelier, programme universitaire complet)

- c) Votre formation a-t-elle eu un impact sur votre organisation/service? Sur votre vision ou rapport à l'administration publique? En quoi?

- d) Quel mode de gestion et d'organisation caractérise, selon vous, l'APC?
 - i.* Bureaucratique
 - ii.* Patrimonial
 - iii.* (Néo)Managérial

- iv. Autre (préciser)
- e) Pensez-vous que les notions de performances, d'efficacité et d'efficacité soient comprises par les responsables et personnels du ministère? Constituent-elles la priorité dans la vision du ministère?
- f) Quelle place ces valeurs (efficacité, efficacité, performances) occupent dans la stratégie sectorielle du ministère? Les y a-t-on mentionnées?
- g) Les programmes et projets mis en place par le ministère sont-ils imprégnés de ces valeurs?
- h) Pensez-vous que le NMP soit un modèle opportun/utile pour l'APC? Quels en seraient les avantages/inconvénients.
- i) Quel aspect du NMP devrait-on renforcer ou introduire dans l'APC?

6. Dynamique organisationnelle et réforme administrative

- a) Y-a-t-il eu des changements significatifs, au cours des dernières décennies, dans les aspects suivants de votre organisation? Si oui, lesquels?
 - Objectifs et missions de l'organisation
 -  tendue des actions ou du domaine de compétence
 - Type de fonctions remplies par l'organisation
 - Principes fondamentaux de fonctionnement
- b) Quelles innovations ont été introduites dans l'administration de votre secteur d'activités au cours des dernières années? Ont-elles eu un impact sur la performance, l'organisation et la gestion? De quelle façon?
- c) L'implantation de l'innovation est-elle transversale à l'organisation ou est-elle limitée à un service ou une direction particulière? Le(la)quel(le)?

- d) Au cours des dernières années, dans quelle mesure la relation de votre administration avec les acteurs suivants a changé? (Réponses: **Considérablement (C)**, **moyennement (M)**, **pas du tout (P)**)
- Secteur privé
 - Citoyens (populations)
 - Bailleurs de fonds internationaux
 - Autres structures gouvernementales (ministères, agences)
- e) Dans quelle mesure ces acteurs ont-ils été impliqués dans les différentes étapes du processus de gestion de votre organisation? (Utiliser même légende: C, M, P)
- Prise de décision
 - ❖ Secteur privé
 - ❖ Citoyens
 - ❖ Bailleurs de fonds internationaux
 - ❖ Autres structures gouvernementales
 - Mise en œuvre des politiques et programmes
 - ❖ Secteur privé
 - ❖ Citoyens
 - ❖ Bailleurs de fonds internationaux
 - ❖ Autres structures gouvernementales
 - Évaluation
 - ❖ Secteur privé
 - ❖ Citoyens
 - ❖ Bailleurs de fonds internationaux
 - ❖ Autres structures gouvernementales
- f) Au cas où la réponse est «C » ou «M», pouvez-vous fournir des exemples d'opérations, de projets, de secteurs ou d'activités?
- Prise de décision

 - Mise en œuvre

 - Évaluation
- g) À partir des années 1990, quelles mesures ont été prises dans votre organisation pour améliorer la relation avec les citoyens? Les mécanismes suivants peuvent servir d'indicateurs:
- *Transparence et responsabilité* (mise en place d'un système de reddition de comptes porté à la connaissance du public et permettant un plus grand contrôle des administrateurs)

 - *Accès* (facilitation de l'accès à votre administration et aux informations détenues par votre administration)

 - *Opinion* (mise en place de dispositifs visant à recueillir l'opinion des citoyens sur leurs attentes et besoins : sondages, enquêtes, etc.)

- *Choix* (augmentation du nombre d'options à la disposition des citoyens-clients; élargissement des acteurs délivrant les services réguliers du ministère; ouverture au privé)
 - *Action* (citoyenneté active : collaboration avec citoyens et société civile dans la prise de décision et la mise en œuvre des politiques)
- h) Votre service ou administration a-t-il(elle) été en concurrence avec une autre structure gouvernementale ou un acteur du secteur privé dans la réalisation d'une mission ou d'un projet relevant, par le passé, de son domaine « souverain » de compétence? Préciser.
- i) Formation continue et perfectionnement. À qui est régulièrement dévolue la formation continue ou perfectionnement de votre personnel (au niveau national)?
- ENAM
 - ISMP
 - Cabinet privé (préciser)
- j) À votre avis, le principe hiérarchique comme mode de coordination administrative demeure-t-il caractéristique du style de prise de décision et de fonctionnement de votre organisation (ministère) et service/unité?
- k) Quel est le fondement de l'autorité dans votre organisation (ministère)? Choisir parmi les deux options.
- i. Le poste (autorité liée au poste : *hiérarchique*)
 - ii. Le leadership (autorité liée à la fonction : *matricielle*)
- l) Quels éléments caractérisent le plus le style managérial de votre organisation?
- i. Paradigme du contrôle-commandement
 - Centralisation de la prise de décision
 - Respect de la chaîne hiérarchique
 - Culte du poste et du chef
 - Peu inclusive
 - ii. Paradigme *néomanagérial*
 - Délégation d'autorité
 - Décentralisation et grande flexibilité du processus de décision
 - Ouverture (inclusion/consultation de subordonnés hiérarchiques, acteurs privés, citoyens)
- m) Les changements organisationnels suivants ont-ils été introduits dans votre administration au cours des dernières années? Préciser le cas échéant.

- Séparation de la fonction de conception de la fonction d'exécution
 - Création d'agences indépendantes et autonomes du ministère chargées de l'exécution de missions spécifiques (si possible exemples)
 - Externalisation des services du ministère
- n) À votre avis, quel est le poids ou l'importance de ces différents systèmes de régulation dans le fonctionnement de votre organisation (ministère) ou service/division/direction? (Utiliser échelle de gradation : 1 étant la note la plus élevée, 2 la suivante, etc.)
- Facteur ethnique
 - Clientélisme
 - Allégeance politique
 - Mérite
 - Contractualisation sur performances

Merci pour votre précieuse collaboration!

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal, au numéro de téléphone 1-(514) 343-2100 ou à l'adresse courriel ombudsman@umontreal.ca. **(L'ombudsman accepte les appels à frais virés).**

Annexe III: Evolution du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MINFOPRA)

Le MINFOPRA est l'institution chargée de la gestion de la carrière des agents publics et de la modernisation de la fonction publique camerounaise. L'histoire de la structure est marquée par de nombreuses évolutions, relatives à sa dénomination, sa direction, et son organigramme. Ainsi, peut-on relever la création de deux organismes principaux¹⁷⁸ placés sous la tutelle du ministère, qui ont joué un rôle décisif dans l'histoire de la réforme administrative au Cameroun : l'ENAM et l'ISMP.

I. Le MINFOPRA

De sa création en 1957 jusqu' à 2013, le ministère compte 08 dénominations différentes, pour 29 ministres.

Tableau XIV : Evolution du MINFOPRA

Période	Dénomination	Direction
1959-1988	Secrétariat d'Etat à la Fonction Publique	Germain TSALLA MEKONGO (16-05-1957/20-02-1959)
	Ministère de la Fonction Publique, des Postes et Télécommunications	ADAMA Haman (20-02-1959/18-06-1959)
	Ministère de la Fonction Publique : 1959-1963	<ul style="list-style-type: none"> - Médard Ngaba (18-06-1959/16-05-1960) - Elie Tsoungui (16-05-1960/20-06-1961) - Talba Malla (20-06-1961/1962) - Charles Onana Awono (1962/23-06-1963)
	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Fonction Publique (1963-1965)	Enoch Kwayeb
	Ministère auxiliaire de la Fonction publique (1965-1966)	Enoch Kwayeb
	Secrétaire d'Etat à la Fonction Publique : 1966-1972	<ul style="list-style-type: none"> - BTB Foretia (Cameroun Occidental) : 1968-1970

¹⁷⁸ Ajoutons-y la parenthèse du CENAM et de l'ITAF.

		<ul style="list-style-type: none"> - W. N. Mouchia (Cameroun Occidental): 1970-1972 - Emmanuel Mpouli (Cameroun Oriental) : 1970-1972
	Ministère adjoint de la Fonction publique : 1967-1970	Victor Ateba
	Ministère de la Fonction Publique : 1972-1988	<ul style="list-style-type: none"> - Maikano Abdoulaye (1970-1972) et ((1978-1980) - Félix Sabal Lecco (03-06-1972-/ 07-06-1974) - Vroumsia Tchinye (07-06-1974/ 1978) - Sadou Daoudou (07-07-1980/ 07-06-1982) - Youssoufa Daouda (07-06-1982/ 18-06-1983) - René Ze Nguele (04-02-1984/ 24-08-1987) - André Booto A Ngon (04-12-1987/ 16-05-1988)
1988-1992	Ministère de la Fonction Publique et du Contrôle supérieur de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> - Joseph Owona (16-05-1988/07-09-1990) - Gargan Haman Hadji (07-11-1990/27-08-1992)
1992-2013	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative	<ul style="list-style-type: none"> - Hamadjodja Adjoudji (30-08-1992/ 04-09-1992) - Sali Dairou (04-09-1992/ 18-03-2000) - René Ze Nguele (18-03-2000/ 09-12-2004) - Benjamin Amama Amama (09-12-2004/ 26-09-2006) - Emmanuel Mbonde (26-09-2006/ 09-12-2011) - Michel Ange Angouing (en service depuis le 09-12-2011)

II. L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM)

Succédant à l'ECA, l'ENAM est créée en 1961. Ainsi, depuis sa fondation, on compte 02 dénominations et 13 directeurs et directeurs généraux différents.

Tableau XV : évolution de l'ENAM

Période	Dénomination	Direction
1957-1961	ECA	Jacques Meunier ; Frank Laurencine ; Philippe Sourdilla
1961-1986	ENAM	Philippe Darge, Jean Durand, Jean Olivier, Philippe Moutapa, Joseph Ingwat II ; Ngalle Eyoun
1986-2013	ENAM	Dion Nguté, Benjamin Amama, Benoît Dong Soumhet, Linus Toussaint Mendzana

III. L'Institut Supérieur de Management Public (ISMP)

Depuis sa création en 1985, l'ISMP n'a pas changé de dénomination. En outre, 05 directeurs généraux s'y sont succédé.

Tableau XVI : évolution de l'ISMP

Période	Dénomination	Direction
1985-1988	ISMP	Luc Maillot
1988-1994	ISMP	Suzanne Fafin
1994-1997	ISMP	Atangana Mebara
1997-2000	ISMP	Léon Bertrand Ngouo
2000-2010	ISMP	Effiom Lawrence
2010-	ISMP	Monkwe Edward Misime

IV. Le Centre National d'Administration et de Magistrature/ L'Institut des Techniques Administratives et Financières (CENAM/ITAF)

Tableau XVII : CENAM/ITAF

Période	Dénomination	Direction
1986-1992	CENAM	Samuel Ebo'o
1984-1989	ITAF	Njitessi
1989-1992	ITAF	Kago Lele